Wirtschaftliche Interventionen nach dem Bundesleistungsgesetz und den Sicherstellungsgesetzen

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
derJuristischen Fakultät
der
Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Udo Rosenkranz
aus Lügde

Göttingen 1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534919_0003

Wirtschaftliche Interventionen nach dem Bundesleistungsgesetz und den Sicherstellungsgesetzen

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
derJuristischen Fakultät
der
Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Udo Rosenkranz
aus Lügde

Göttingen 1973

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Prof. Dr. jur. Gerd Rinck

Mitberichterstatter: Prof. Dr. jur. Hans-Hugo Klein

Tag der mündlichen Prüfung: 1o. Juli 1973

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
§ 1 Verteidigung und Wirtschaftslenkung	1
I. Wirtschaftliche Aspekte des Verteidigungsfalls	1
1. Die gewerbliche Wirtschaft im Verteidigungsfall	1
2. Die Ernährungswirtschaft im Verteidigungsfall	9
3. Die Verkehrswirtschaft im Verteidigungsfall	15
II. Einordnung des Themas in den gesamten Komplex der Notstandsgesetze	19
Erster Abschnitt: Strukturen des Leistungsrechts und der Wirtschaftslenkung	22
§ 2 Das Leistungsrecht	22
I. Gemeinsame Elemente alter und neuer Leistungsgesetze	22
II. Standort der Leistungspflichten im verwaltungsrechtlichen System	23
III. Systematisierung der Leistungspflichten	29
1. Sachleistungspflichten	29
2. Werkleistungen	36
3. Dienstpflichten	39
§ 3 Das Recht der Wirtschaftslenkung	42
I. Die Verkehrswirtschaft	42
II. Die Zentralverwaltungswirtschaft	44
III. Begriff der Wirtschaftslenkung	45
1. Wirtschaftswissenschaftliche Definition	45
2. Juristische Definition	46

	Seite
IV. Die Kapazitätslenkung	5o
1. Betriebsverlegung	51
2. Betriebserrichtung	58
3. Betriebserweiterung, -einschränkung und -stillegung	63
4. Betriebsübertragung	67
V. Die Produktionslenkung	68
1. Kontingente	69
2. Herstellungsgebote	75
3. Verarbeitungsvorschriften	77
4. Liefergebote	79
VI. Die Beschlagnahme	8o
1. Rechtsgrundlagen für Beschlagnahmeanordnungen	8o
2. Sinn und Zweck der Beschlagnahme	81
3. Wirkung der Beschlagnahme	81
Zweiter Abschnitt: Mögliches Zusammentreffen (Gesetzeskonkurrenz) von Bundesleistungsgesetz und Sicherstellungsgesetzen	85
§ 4 Allgemeine Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Bundesleistungsgesetzes und der Sicherstellungsgesetze	85
I. Notstand und Normallage	85
II. Der Spannungsfall und die ihm gleichgestellten Fälle	87
1. Verhältnis des Spannungsfalls zum inneren Notstand	88
2. Definition des Spannungsfalls	9o
3. Besondere Einzelzustimmung	95
4. Bündnisfall	98
5. Bedeutung der durch Art. 80a GG ausgesprochenen Anwendungssperre für das Bundesleistungsgesetz und die Sicherstellungsgesetze	1oo

	Seite
III. Der Verteidigungsfall	1o7
IV. Innerer Notstand	11o
1. Der Begriff des Bestandes des Bundes oder eines Landes	112
2. Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung	113
3. Der Begriff der drohenden Gefahr	114
§ 5 Im Normalzustand anwendbare Vorschriften von Bundesleistungsgesetz und Sicherstellungsgesetzen	117
I. Erlaß von Bereitstellungsbescheiden und Sicherstellungsverordnungen	117
1. Gemeinsames von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsverordnung	117
2. Voraussetzungen für den Erlaß von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsverordnung	117
3. Ergebnis	12o
II. Auskunftsrechte der Verwaltung	12o
1. Sinn und Zweck des Auskunftsrechts	12o
2. Inhalt und Umfang der Auskunftspflichten	123
3. Rechte des Auskunftspflichtigen	13o
III. Vorratshaltung	131
1. Sinn und Zweck der Vorratshaltung	131
2. Art, Inhalt und Umfang der Vorratspflichten	132
3. Finanzierungshilfen	135
§ 6 Konkurrenz von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsbescheid	138
I. Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes im Bundesleistungsgesetz	141

Seite

II. Beschränkung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch den Bereitstellungsbescheid 143

1. Ziel des Bereitstellungsbescheids 143

2. Inhalt des Bereitstellungsbescheids und Grund seiner gesetzlichen Einführung 146

III. Ergebnis 15o

§ 7 Der Rechtsschutz im Normalzustand gegen Notstandsvorschriften 152

I. Rechtsschutz gegen im Normalzustand erlassene Bereitstellungsbescheide 152

II. Rechtsschutz gegen Sicherstellungsbescheide 153

1. Anfechtungsklage 153

2. Vorbeugende Unterlassungsklage 154

3. Vorbeugende Feststellungsklage 159

4. Verfassungsbeschwerde 16o

III. Rechtsschutz gegen direkt wirkende Sicherstellungsverordnungen 162

1. Abstrakte Normenkontrolle 162

2. Vorbeugende Feststellungsklage 164

3. Verfassungsbeschwerde 166

Dritter Abschnitt: Gemeinsame Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung nach dem Bundesleistungsgesetz und den Sicherstellungsgesetzen 168

§ 8 Überschneidung beider Rechtssysteme 168

I. Materielles Wirtschaftslenkungsrecht im BLG 168

II. Wirtschaftslenkende Wirkung des Sachleistungsrechts 174

III. Ergebnis 179

		Seite
§ 9	Kriterien zur Abgrenzung des Sachleistungsrechts vom Recht der Wirtschaftslenkung	18o
	I. Gegenüberstellung von Sachleistungsrecht und Sicherstellungsrecht	18o
	II. Inhalt der Maßnahmen nach dem Wirtschaftslenkungsrecht und dem Sachleistungsrecht	182
	III. Ergebnis	187
§ 1o	Das Subsidiaritätsprinzip	188
	I. Stellungnahme der Literatur zur Einschränkung der wirtschaftslenkenden Wirkung des BLG	188
	II. Eigene Auffassung	19o

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ASG	= Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz) in der Fassung vom 9.7.1968
AzR	= Arbeiten zur Rechtsvergleichung
BAnz	= Bundesanzeiger
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	= Bundesbaugesetz in der Fassung vom 23.6.197o
BB	= Der Betriebs-Berater
BDI	= Bundesverband der Deutschen Industrie
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BK	= Bonner Kommentar
BLG	= Bundesleistungsgesetz in der Fassung vom 24.5.1968
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung vom 3.2.1971
BWV	= Bundeswehrverwaltung
DJ	= Deutsche Justiz
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
ESG	= Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) in der Fassung vom 4.1o.1968
GeschOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in der Fassung vom 22.5.197o
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 18.3.1971
GMBl	= Gemeinsames Ministerialblatt
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften

JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KreditG	= Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung vom 23.12.1971
LandBG	= Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) in der Fassung vom 29.11.1966
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NZWehrr	= Neue Zeitschrift für Wehrrecht
PVG	= Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RWMBl	= Ministerialblatt des Reichswirtschaftsministeriums
SchutzBerG	= Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichsgesetz) in der Fassung vom 24.5.1968
StVO	= Straßenverkehrsordnung in der Fassung vom 16.11.1970
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr	= Verwaltungsrechtsprechung
VSG	= Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz) in der Fassung vom 8.10.1968
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung vom 25.6.1969
VwVG	= Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WaSG	= Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz) in der Fassung vom 24.5.1968
WPflG	= Wehrpflichtgesetz in der Fassung vom 18.8.1972
WSG	= Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz)in der Fassung vom 3.10.1968
WVR	= Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd I und II, 2. Aufl. Tübingen 1953/54

Literaturverzeichnis

BADURA, Peter	: Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Ein exemplarischer Leitfaden, Frankfurt/M. 1971
ders.	: Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht S. 237; hrsg. von Ingo von Münch, 2. Aufl. München 197o
BARTZSCH, Dieter	: Die Inanspruchnahme ziviler Hilfsmittel nach dem Bundesleistungsgesetz, in: BWV 1963, S. 42 ff
ders.	: Wirtschaftssicherstellungsgesetz, in: BWV 1967, S. 153
BATTIS, Ulrich	: Schutz der Gewerberäume durch Art. 13 GG und Wirtschafts-, Arbeits- und Steueraufsicht- BVerfVGE 32, 54, in: JuS 1973, S. 25 ff
BAUCH, Botho	: Das Bundesleistungsgesetz, in: DöV 1957, S. 161 ff
BAUER-DANCKELMANN-HERST	: Kommentar zum Bundesleistungsgesetz, 2. Auflg. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1965 (zit.: BLG)
BAUMBACH-DUDEN	: Handelsgesetzbuch mit Nebengesetzen ohne Seerecht, 2o. Aufl. München 1972
BLAICH, Axel	: Ernährungswirtschaftliche Kontingentierungsmaßnahmen und Bonner Grundgesetz, Diss. Hohenheim 1971
BONNER KOMMENTAR	: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 2. Bearb. Hamburg 195o ff (zit.: BK)
BRÄUTIGAM, Horst	: Verwaltungsrechtsweg und Klagearten, in: DöV 196o, S. 364 ff
BUSSE, Martin	: Wirtschaftspolitische Praxis und Rechtsbildung, Stuttgart/Berlin 1941
ders.	: Erläuterungen zum Verkehrssicherstellungsgesetz, in: Das Deutsche Bundesrecht VI A 2o, Baden-Baden 1969
EBISCH, FRANK	: Wirtschaftssicherstellungsgesetz, Kommentar in der Reihe "Der Wirtschaftskommentar", Teil C IV/1, Frankfurt 1965 (zit.: WSG)

EHLERMANN, Claus-Dieter : Wirtschaftslenkung und Entschädigung, in: Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen NF Nr. 2, Heidelberg 1957

ERICHSEN, Hans-Uwe; HOFFMANN BECKING, Michael : Der praktische Fall, Öffentliches Recht: Das Handelskammerrundschreiben, in: JuS 1971, S. 144 ff

EUCKEN, Walter : Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1952

EVERS, Hans-Ulrich : Anmerkung zur Entscheidung des VGH München vom 11.3.1964, DVB/1964, S. 447, in: DVB/1965, S. 449 ff

ders. : Die perfekte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestags, in: AöRNF 91 (1966), S. 1 ff, 193 ff

EYERMANN-FRÖHLER : Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl. München/Berlin 1965

FLEINER? Fritz : Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8.Aufl. Tübingen 1928

FOLZ, Hans-Ernst : Staatsnotstand und Notstandsrecht, Diss. Saarbrücken 1961

FORSTHOFF, Ernst : Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd I, 9.Aufl. München/Berlin 1966

GEBAUER, Werner : Kriegswirtschaft, in: HdSW, Bd 6, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 391 ff

GELZER : Zweifelsfragen zur Nachbarklage im öffentlichen Recht, in: NJW 1959, S. 1905 ff

GUTENBERG, Erich : Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre Bd I, 12.Aufl. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1966

HAMANN, Andreas : Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953

HAMANN/LENZ : Das Grundgesetz, 3.Aufl. Neuwied/Berlin 1970

HAUG, Winfried : Die neuere Entwicklung der vorbeigenden Unterlassungs- und der allgemeinen Beseitigungsklage, in: DöV 1967, S. 86 ff

HECKEL, Johannes : Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand, in: AöR NF 22 (1932), S. 257 ff

HEINZE, Christian : Autonome und heteronome Verteilung, Berlin 197o

ders. : Verwaltungsrechtliche Suspendierung eines Vollzugsakts zum Erdölvorrätegesetz und Enteignungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, in DöV 1968, S. 266 ff

HESSE, Konrad : Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5.Aufl. Karlsruhe 1972 (zit.: Grundzüge)

ders. : Ausnahmezustand und Grundgesetz, in: DöV 1955, S. 741 ff

ders. : Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustands, in: JZ 196o, S. 1o5 ff

HEYMANN, Ernst : Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechts, Marburg 1921 (zit.: Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft)

HOFFMANN, Horst : Vorbeugende Klagen im Verwaltungsprozeß, in: Bay VBl 1962, S. 72 ff

HUBER, Ernst Rudolf : Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd I und II, 2.Aufl. Tübingen 1953/54 (zit.: WVR)

HUPPERT, Walter : Wirtschaftslenkung, Meisenheim/Glan 1955

IPSEN, Hans-Peter : Gesetzliche Bevorratungspflicht Privater, in: AöR 9o (1965), S. 393 ff

ders. : Enteignung und Sozialisierung, in: VVDStRL 1o (1952), S. 74 ff

IPSEN, Knut : Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung (Art. 80a Abs. 3 GG), in: AöR 94 (1969), S. 554 ff

ISAY, Rudolf : Die juristische Technik der Wirtschaftslenkung, in: Festschrift für Schmidt-Rimpler, S. 4o3 ff, Karlsruhe 1957

JELLINEK, Walter : Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Offenburg 1948 (Neudruck)

JEPSEN, Hanns-Martin : Die Neufassung des Bundesleistungsgesetzes, in: BB 1961, S. 1173 ff

v.JOUANNE	: Wassersicherstellungsgesetz, Kommentar, München 1967
JUSCHKA	: Das Wirtschaftssicherstellungsgesetz, in: BWV 1971, S. 18o ff
KAHN, Richard	: Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft, München/Berlin/Leipzig 1918
KLEIN, Hans H.	: Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung, in: Der Staat 8 (1969), S. 363 ff, 479 ff
KLINGER, Hans	: Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2.Aufl. Göttingen 1964
KOHLER, Alexander	: Verwaltungsgerichtsordnung, Berlin/Frankfurt a.M. 196o
KÖLBLE, Josef	: Das Einschreiten des Bundes bei Staatsnotständen nach Art. 91 Abs. 2 GG, in: Die Polizei 6o, S. 88 ff
KRATTENMACHER, Hans	: Ernährungssicherstellungsgesetz, München 1967
LABAND, Paul	: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd IV, 5.Aufl. Tübingen 1914
LORENZ, Karl	: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2.Aufl. Berlin/Heidelberg/New York 1969
LEHMANN, Heinrich	: Die Kriegsbeschlagnahme als Mittel der Organisation der Rohstoff- und Lebensmittelversorgung, Jena 1916 (zit.: Kriegsbeschlagnahme)
LENZ, Carl Otto	: Notstandsverfassung des Grundgesetzes Kommentar, Frankfurt/M. 1971
LOHRBERG, Reinhard	: Die Lenkung von Produktion und Konsum nach dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz, Diss. Göttingen 197o (zit.: Die Lenkung von Produktion und Konsum)
LÖWE-ROSENBERG	: Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen, Gräßkommentar, 1.Bd §§ 1 - 373a StPO, 21.Aufl. Berlin 1963
MACKENSEN, Lutz	: Neues Deutsches Wörterbuch, Laupheim 1953
de MAIZIERE, Ulrich	: Die Bundeswehr heute und in den 7oer Jahren, in: Wehrkunde, XVIII Jahrgang, 1969, S. 171 ff

v.MANGOLDT-KLEIN : Das Bonner Grundgesetz, 2.Aufl. Berlin/Frankfurt 1957 ff

MANG-MAENZ-MAYER-OBERMAYER : Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3.Aufl. München 1968

MARBACH, Fritz : Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950

MAUNZ, Theodor : Deutsches Staatsrecht, 18.Aufl. München 1971

MAUNZ-DÜRIG-HERZOG : Grundgesetz, Loseblattausgabe, 2.Aufl. München 1958 ff

MAUNZ, SIGLOCH, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München/Berlin 1967

MAURER, Hartmut : Rechtsschutz gegen Rechtsnormen, in: Festschrift für Eduard Kern, Tübingen 1968, S. 257 ff

MAYER, Otto : Deutsches Verwaltungsrecht, Bd II, 3.Aufl. München/Leipzig 1924

MEINHOLD, Wilhelm : Vorratswirtschaft, in: HdSW Bd 11, S. 424 ff

MENGER und ERICHSEN : Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, in: VerwArch 59 (1968), S. 167 ff

MERK, Wilhelm : Deutsches Verwaltungsrecht, Bd II, Berlin 1970

MERKEL, Hans : Rechtsfragen der Kontingentierung von Verarbeitungsbetrieben, in: Recht des Reichsnährstandes 1935, S. 737 ff

MOEHRKE : Erläuterungen zum Wirtschaftssicherstellungsgesetz, in: Das Deutsche Bundesrecht III G 2o, Baden-Baden 1972

NAUMANN, Richard : Vom vorbeugenden Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 391 ff, München 1955

v.NELL-BREUNING, OSWALD : Thesen zu einer Grundsatzdebatte, in: Finanzarchiv Bd 13, 397 ff

NEUMANN, Peter : Wirtschaftslenkende Verwaltung, in: res publica Bd 2, Stuttgart 1959

OBERMANN, Emil : Verteidigung, Ein Handbuch, Stuttgart 197o

OESTREICHER, Ernst : Bundesleistungsgesetz, München/Berlin 1957

PAETZOLD, Frank : Das Bundesleistungsgesetz und seine Funktion in der gegenwärtigen Rechtsordnung in der gegenwärtigen Rechtsordnung, Diss. Göttingen 1961 (zit.: Das Bundesleistungsgesetz)

PRITSCH : Die Beschlagnahme zur Regelung des Warenverkehrs und ihre Wirkung, in: DJ 194o, S. 416 ff

PÜTZ, Theodor : Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948

REDEKER-v.OERTZEN : Verwaltungsgerichtsordnung, 4.Aufl. Stuttgart 1971

RENCK, Ludwig : Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Rechtsnormen - BVerwG DöV 1965, in: JuS 1966, S. 273 ff

ders. : Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen - BGH 2o, S. 125, in: JuS 1967, S. 545 ff

ders. : Verwaltungsakt und Feststellungsklage BVerwG 26, S. 161, in: JuS 197o, S. 113 ff

RINCK, Gerd : Wirtschaftsrecht, 2./3.Aufl. Köln/Berlin/Bonn/München 1969/1972

ders. : Formen und verfassungsmäßige Grenzen der Bewirtschaftung, in: MDR 1952, S. 24 f

ders. : Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts - Versuch einer theoretischen Grundlegung, zugleich Landesbericht für die Bundesrepublik Deutschland, in: Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts. 17 Landesberichte zu einem internationalen Symposion, hrsg. von Gerd Rinck, Frankfurt a.M., Berlin 1971 (Arbeiten zur Rechtsvergleichung, Bd. 51, S. 167 f), zit.: AzR 51 (1971), S.

ders.	: Das Wirtschaftsrecht im abklingenden Spannungsfeld zwischen öffentlichem und privatem Recht, in: Wirtschaftsrecht 1972, S. 5 ff
RINGE, Karl	: Zur Unterlassungs- und Beseitigungsklage bei Verwaltungsakten und einfachen Verwaltungshandlungen, in: DVBl 1958, S. 378 ff
RÖMER, Peter	: Die vier Sicherstellungsgesetze in rechtlicher und politischer Sicht (I), in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 765 ff, (II) S. 1058 ff (zit.: Blätter)
ders.	: Die neuen Sicherstellungsgesetze der Bundesregierung vom 23. Oktober 1967, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 1147 ff (zit.: Blätter)
ROTH, Georg	: Das Auskunftsrecht der Wirtschaftsverwaltung, in: VerwArch. 57 (1966), S. 225 ff
RUMPF, Helmut	: Verteidigungslasten in der Bundesrepublik, Bonn 1960
SASSEN	: Militärkosten, in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, hrsg. von Max Fleischmann, 2.Aufl. Tübingen 1913
SCHÄFER, Hans	: Die lückenhafte Notstandsverfassung, in: AöR NF 93 (1968), S. 37 ff
SCHENKE, Wolf-Rüdiger	: Vorbeugende Unterlassungs- und Feststellungsklage im Verwaltungsprozeß, in AöR 95 (1970), S. 223 ff
SCHEUNER, Ulrich	: Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in: VVDStRL Bd 11 (1954), S. 1 ff
SCHMIDT, Rudolf	: Gemeinsame Grundsätze im öffentlichen Leistungsrecht, in: DöV 1957, S. 489 ff
SCHMIDT, Volkart	: Wirtschaftslenkung und marktgerechte Maßnahmen, Diss. Göttingen 1967 (zit.: Wirtschaftslenkung)
SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN	: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2.Aufl. Ulm 1970

SCHMIDT-RIMPLER, Walter	: Wirtschaftsrecht, in: HdSW Bd 12, S. 686 ff Tübingen/Göttingen 1965
SCHMITT, Werner	: Die Notstandsgesetze, 2. Aufl. Ulm 1969
SCHNEIDER, Erich	: Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil I, Frankfurt 1969
SCHUNCK-de CLERK	: Verwaltungsgerichtsordnung, 2.Aufl. Sieburg 1967
SCHÜRMANN, Eberhard	: Wirtschaftslenkung im Notstand, in: Schriften zum Öffentlichen Recht Bd 117, Berlin 197o
SCHREDL, Klaus	: Rechtsformen der Wirtschaftslenkung, Diss. Würzburg 1965
SEIFERT, Jürgen	: Spannungsfall und Bündnisfall, in: Kritik der Notstandsgesetze, S. 161 ff, hrsg. von Dieter Sterzel, 2.Aufl. Frankfurt 1969 (zit.: Kritik der Notstandsgesetze)
SMEND, Rudolf	: Verfassung und Verfassungsrecht, München/Leipzig 1928
v.SPRECKELSEN, Heinrich	: Erläuterung des Bundesleistungsgesetzes, in: Handbuch für den Zivilschutz und die zivile Verteidigung Nr. 7oo, 11. Lieferung 1969, hrsg. von Walter Hey, Köln/Berlin/Bonn/ München 1962 (zit.: BLG)
ders.	: Erläuterung des Landbeschaffungsgesetzes, in: Handbuch des Wehrrechts, hrsg . von Brandstetter, 43. Lfg. 1969
ders.	: Erläuterung des Schutzbereichsgesetzes, in: Handbuch des Wehrrechts, hrsg. von Brandstetter, 28. Lfg. 1966
STEIN, Ekkehart	: Die Wirtschaftsaufsicht, Tübingen 1967
STEIN-JONAS	: Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 19.Aufl., 5. Lieferung, Tübingen 1968
STERN, Klaus	: Verwaltungsprozessuale Grundprobleme in der öffentlichrechtlichen Arbeit, in: JuS 1965, S. 183 ff
TETZLAFF, Walter	: Ist das Wirtschaftssicherstellungsgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar?, in: BWV 1967, S. 147 ff

THOMÄ, Karl Eugen	: Auskunfts- und Betriebsprüfungsrecht der Verwaltung, Heidelberg 1955
ULE, Hermann	: Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2.Aufl. Köln/Berlin/München/Bonn 1962
ULE-RASCH	: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Köln/Berlin/Bonn/München 1965
VOLKMAR, Dieter	: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, in: Schriften zum Öffentlichen Recht Bd 8, Berlin 1962
WAGNER, Alfred	: Wirtschaftssicherstellungsgesetz, Kommentar, München 1969
WEBER, Alfred	: Industrielle Standortlehre, 2. Aufl. Tübingen 1923
WEBER, Reinhold	: Das Bundesleistungsgesetz im Bereich der Bundeswehr, Hamburg 1963 (zit.: BLG und Bundeswehr)
WEBER, Werner	: Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943 (zit.: Leistungspflichten)
ders.	: Leistungsrecht, öffentliches, in: HdSW Bd 6, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 572 ff
WECKERLE, Lothar	: Vorbeugender Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß, Diss. München 1967
v.WELCK, Georg Magnus	: Ernährungssicherstellungsgesetz, Berlin/Frankfurt 1966
WILKE, Dieter	: Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, in: DVBl 1969, S. 917 ff
WÖHE, Günter	: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 9.Aufl. Berlin/Frankfurt 1969
WOLFF, Hans-J.	: Verwaltungsrecht I, 8. Aufl. München 1971
ZUCK, Rüdiger	: Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, München 1968

Einleitung

§ 1 Verteidigung und Wirtschaftslenkung

I. Wirtschaftliche Aspekte des Verteidigungsfalls

Die Bedeutung der Wirtschaft für die Verteidigung ergibt sich aus der Abhängigkeit zwischen Verteidigungskraft und wirtschaftlichem Potential [1]. Die Wirtschaft hat den Bedarf an materiellen Gütern und Leistungen für die Bevölkerung, die zivilen Einsatzkräfte und die Streitkräfte zu decken. Insbesondere unterstützte sie durch ihre rüstungsorientierte Produktion die Operationsfreiheit und -fähigkeit der Streitkräfte.

1. Die gewerbliche Wirtschaft im Verteidigungsfall

Die gewerbliche Wirtschaft hat die Aufgabe, die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit den notwendigen Waren und Leistungen sicherzustellen. Die allgemeine Versorgung mit Energie und Mineralöl sowie die Instandsetzungsleistungen genießen Priorität [2]. Der Gefahr eines Zusammenbruchs der Energieversorgung durch Zerstörung der Versorgungsnetze und Produktionsstätten muß durch einen Verbund der Versorgungsleitungen und besonderen Schutz der Anlagen entgegengewirkt werden. Die Mineralölversorgung ist durch Vorräte und Transportmöglichkeiten sowie durch Schaffung einer leistungsfähigen Verteilerorganisation sicherzustellen. Zur Behebung von Zerstörungen an lebens- und verteidigungswichtigen Anlagen, zum Beispiel Brücken, Straßen, Bahn- und Fernmeldeanlagen, Versorgungs- und Industriebetrieben muß der Einsatz der vorhandenen Instandsetzungsbetriebe garantiert sein.

---

1) GEBAUER, Kriegswirtschaft, HdSW Bd 6 (1959), S. 391, 393

2) Bericht der Bundesregierung über das Konzept der zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972, BT-Drucks. V/3683, S. 8

Über die eben angesprochenen Bereiche hinaus besteht im Verteidigungsfall die Notwendigkeit, die Produktion der gesamten gewerblichen Wirtschaft an den Bedürfnissen im Fall des äußeren Notstandes auszurichten [3]. Die im Frieden mögliche Produktion von Luxusgütern ist stark einzuschränken oder hat ganz zu unterbleiben. Um die Umstellung der Wirtschaft auf den Verteidigungsfall zu erreichen, kann sich die Exekutive der im § 1 WSG vorgesehenen Ermächtigungen bedienen. Damit die besonders wichtigen Instandsetzungskapazitäten voll ausgenutzt werden können, sieht sowohl das BLG (§ 2 I Nr. 9) als auch das WSG (§ 1 I Nr. 5) eine Ermächtigung zur Ausschöpfung jener vor.

Im einzelnen bietet das WSG der Verwaltung folgende Möglichkeiten zur Lenkung der Wirtschaft im Notstand: Gemäß § 1 I Nr. 1 WSG kann die Exekutive die Gewinnung und Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft regeln. Der Begriff "Waren" umfaßt alle beweglichen Sachen, die Gegenstand des Handelsverkehrs sind oder nach der Anschauung des Verkehrs als Gegenstand des Handelsverkehrs in Betracht kommen können [4]. Auf den Aggregatzustand einer Sache kommt es nicht an. Gas ist demnach als Ware anzusehen, elektrische Energie nicht [5]. Der Begriff "gewerbliche Wirtschaft" setzt voraus, daß es sich um Gewerbebetriebe handelt, wobei man unter Gewerbe eine auf Dauer angelegte, auf eine Vielzahl von

---

3) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 42
4) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 11; JUSCKA BWV 1971, S. 180,181
5) WAGNER, aaO

Geschäften mit Gewinnerzielungsabsicht gerichtete selbständige Tätigkeit versteht [6]. Die sogenannten freien Berufe wie Arzt und Rechtsanwalt schließt der Begriff "gewerbliche Wirtschaft" nicht ein. Der Gebrauch des Ausdrucks "gewerbliche Wirtschaft" im WSG dient hauptsächlich der Abgrenzung dieses Gesetzes zu den übrigen Sicherstellungsgesetzen [7].

Die "Gewinnung" von Waren der gewerblichen Wirtschaft im § 1 I Nr. 1 WSG bezeichnet alle Formen der Urproduktion [8]. Unter den Terminus "Gewinnung" fallen zum Beispiel alle Arten des Bergbaus (Förderung von Kohle, Erz, Erdöl) sowie Steinbrüche und Salzgewinnung. Die Abgrenzung zum Begriff "Herstellung" ist fließend. Der Begriff "Herstellung" erfaßt den gesamten Bereich der Erzeugung von Rohstoffen über Halbwaren bis zu den fertigen Endprodukten [9]. § 1 I Nr. 1 WSG erstreckt sich somit auf die gesamte Produktion von Waren der gewerblichen Wirtschaft [10]. Die Vorschrift ist eine Art Generalklausel, auf die Lenkungsmaßnahmen gestützt werden können [11]. Deshalb schließt § 1 I Nr. 1 WSG auch

---

6) JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 181;
BAUMBACH-DUDEN, HGB, § 1 Anm. 1

7) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 11

8) MOEHRKE, Erl. zum § 1 I Nr. 1 WSG, in:
Das Deutsche Bundesrecht (1972)

9) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 1o

1o) JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 181

11) WAGNER, WSG, § 1 Rdnr. 1o

die im § 1 I Nr. 2 WSG genannte Bearbeitung und Verarbeitung von Waren der gewerblichen Wirtschaft ein [12]. Die Verwaltung kann auf Grund dieser Vorschrift Herstellungsangebote und -verbote und Verarbeitungsvorschriften erlassen.

Gemäß § 1 I Nr. 2 WSG können Rechtsverordnungen erlassen werden über "die Bearbeitung, die Verarbeitung, die Zuteilung, die Lieferung, den Bezug und die Verwendung" von Waren der gewerblichen Wirtschaft und von Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft, die ausschließlich zur Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft dienen oder zu diesem Zweck ausdrücklich freigegeben worden sind. Diese Bestimmung bildet die Grundlage für ein umfassendes Bewirtschaftungssystem aller Waren von der Produktion bis zum Endverbraucher [13]. Die Bewirtschaftung stellt die Kontrolle und Entscheidung der wirtschaftslenkenden Behörden über den Umsatz und die Verwendung von Waren dar [14]. Mit Vorschriften über die "Bearbeitung" und "Verarbeitung" kann die Verwaltung in die Produktionsseite der Betriebe eingreifen [15]. Sie kann Qualitäts- und Verarbeitungsvorschriften erlassen. Die Begriffe "Zuteilung", "Lieferung" und "Bezug" decken Vorschriften ab, die die Einkaufs- und Verkaufsseite der Betriebe betreffen [16]. Sie bilden unter anderem die Rechtsgrundlage für Kontingentierungsmaßnahmen und Beschlag-nahmen.

---

12) WAGNER, aaO, MOEHRKE, Erl. zum § 1 I Nr. 1 WSG, in: Das Deutsche Bundesrecht (1972); JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 181

13) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 79; JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 182

14) HUPPERT, Wirtschaftslenkung (1955), S. 9o

15) JUSCHKA BWV 1971, S. 188, 181

16) JUSCHKA, aaO

Weiterhin können auf den Passus "Zuteilung, Lieferung und Bezug" Maßnahmen gestützt werden, die Bezugsscheine für Waren der gewerblichen Wirtschaft einführen [17]. Das Tatbestandsmerkmal "Verwendung" im § 1 I Nr. 2 WSG ist ein bloßer Auffangtatbestand, weil sowohl die Begriffe Be- und Verarbeitung als auch die Begriffe Lieferung und Bezug mögliche Formen einer Verwendung von Waren und Erzeugnissen bezeichnen [18].

§ 1 I Nr. 3 WSG bildet die Rechtsgrundlage zum Erlaß von Vorschriften über die Verarbeitung und gewerbliche Verwendung von Erzeugnissen der Forst- und Holzwirtschaft (Legaldefinition des Begriffs Erzeugnisse im § 4 II ESG) sowie über die Zuteilung und den Bezug solcher Erzeugnisse zum Zwecke der Verarbeitung oder gewerblichen Verwendung. Nach dieser Vorschrift kann zum Beispiel bestimmt werden, welche Holzart (Fichte, Kiefer, Eiche) für die Produktion der Möbelindustrie verwendet werden darf.

Durch § 1 I Nr. 4 WSG wird der Verwaltung die Rechtsgrundlage verschafft, "die Erzeugung, die Weiterleitung, die Umwandlung, die Umspannung, die Zuteilung, die Abgabe, den Bezug und die Verwendung von elektrischer Energie" zu regeln. Die Vorschrift läßt die Festsetzung von Stromkontingenten, Stromsperren und Verwendungsverboten zu [19]. Der Betrieb von Kühlschränken, Heizöfen und Maschinen kann untersagt werden [20]. Ebenso kann Besitzern von privaten Stromerzeugungsanlagen aufgegeben

---

17) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 8o

18) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 12

19) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 17

2o) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 84

werden, an bestimmte Abnehmer den Strom weiterzuleiten.

§ 1 I Nr. 5 WSG ermöglicht Vorschriften über "Werkleistungen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu Instandsetzungen aller Art sowie zur Instandhaltung, Herstellung und Veränderung von Bauwerken und technischen Anlagen".

Mit Hilfe dieser Norm kann die Verwaltung den Einsatz der in der gewerblichen Wirtschaft vorhandenen Instandsetzungskapazitäten planvoll lenken. Insoweit reicht § 1 I Nr. 5 WSG auch über die nach § 2 I Nr. 9, 1o BLG bestehende Möglichkeit, Werkleistungen anzufordern hinaus, weil das BLG nur Einzelanforderungen erlaubt und daher nicht die gesamten Instandsetzungskapazitäten der Wirtschaft erfassen kann. Als Beispiel für eine Regelung nach § 1 I Nr. 5 WSG ist auf die Möglichkeit der Verwaltung hinzuweisen, Unternehmen zu zwingen, Kraftfahrzeuge zu reparieren oder Gegenstände des persönlichen Bedarfs wie Kleider und Schuhe auszubessern.

Der große Regelungsbereich, der § 1 I Nr. 5 WSG erfaßt, erschließt sich jedoch erst, wenn man sich den Definitionen der Begriffe "Bauwerk", "technische Anlage" und "Unternehmen" zuwendet. Der Begriff "Bauwerk" ist weit zu fassen. Unter ihn fallen nicht nur Gebäude, sondern auch Brücken, Schleusen, Kanalbauten und Gleisanlagen. Allgemein läßt sich ein Bauwerk als eine unbewegliche, durch Verwendung von Arbeit und Material in Verbindung mit dem Erdboden hergestellte Sache definieren.

---

21) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 19

Unter "technischen Anlagen sind primär Fernmeldeeinrichtungen, Rohrleitungen, Kanalisationsanlagen und elektrische Überlandleitungen zu verstehen [22]. Der Begriff erfaßt aber auch alle Anlagen wie umfangreiche Fabrikationsanlagen und Werften, die nicht mehr als Bauwerke angesehen werden können [23]. Ein Unternehmen im Sinne des § 1 I Nr. 5 WSG stellt jede wirtschaftlich organisierte Einheit sachlicher und persönlicher Mittel mit dem Zweck des Umsatzes und der Gewinnerzielung dar. [24] Wesentlich für den Begriff des Unternehmens ist, daß er den Einzelnen und den Privathaushalt nicht erfaßt.

§ 1 I Nr. 6 WSG gestattet Vorschriften über die Weiterleitung von Waren der gewerblichen Wirtschaft in Rohrleitungen. Diese Ermächtigung hat den Betrieb von Pipelines oder Ferngasleitungen im Auge. Ebenso wird der Transport von Gas oder Warmluft erfaßt.

Durch § 1 I Nr. 7 WSG wird die Exekutive ermächtigt, Vorschriften zu erfassen über "die Herstellung, die Instandhaltung, die Abgabe, die Verbringung und die Verwendung von Produktionsmitteln der gewerblichen Wirtschaft". Der Begriff "Produktionsmittel" umfaßt unter anderem Maschinen, Geräte, technische Einrichtungen, Rohstoffe und Holzfabrikaten [25]. Auf den Begriff wird bei der Erörterung der Wirtschaftslenkung nach dem WSG noch näher eingegangen. Auf Grund des

---

22) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 86

23) EBISCH, WSG, § 1, Anm. 18

24) EBISCH, aaO.

25) RÖMER, Blätter 1967, S. 1058, 1065

§ 1 I Nr. 7 WSG können zum Beispiel aus Betrieben, die infolge von Kriegseinwirkungen lahmgelegt worden sind, bestimmte Maschinen in andere Betriebe überführt werden. Darüber hinaus können aus einem noch arbeitenden Betrieb die wichtigsten Maschinen einem anderen Betrieb zugewiesen werden [26].

Nach § 1 I Nr. 8 WSG kann die Fertigung in Betrieben der gewerblichen Wirtschaft geregelt werden. Das bedeutet, daß den Betrieben bestimmte Fertigungsprinzipien wie Massenfertigung, Sortenfertigung oder Einzelfertigung oder Fertigungsarten wie Werkbankfertigung, Fließbandfertigung oder automatische Fertigung vorgeschrieben werden können [27].

Um die für Zwecke der Verteidigung erforderliche Versorgung mit Geld und Kredit sicherzustellen, gestattet § 1 II Nr. 1 WSG Vorschriften über die Vornahme von Bank- und Börsengeschäften durch Kreditinstitute und die Geschäftstätigkeit an den Wertpapierbörsen. Ferner können nach § 1 II Nr. 2 WSG Kreditinstitute und Wertpapierbörsen vorübergehend geschlossen werden. Der Begriff "Kreditinstitut" wird im § 1 I KreditG definiert. Danach sind Kreditinstitute Unternehmen, die Bankgeschäfte betreiben, wenn der Umfang dieser Geschäfte einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert". Die in § 2 KreditG genannten Unternehmen wie Deutsche Bundesbank Kreditanstalt für Wiederaufbau sind zwar im Sinne des KreditG keine Kreditinstitute, weil sie nicht der Aufsichtskompetenz des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen unterworfen sind; diese Unternehmen sind jedoch

---

26) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 87, 88

27) JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 186

unter Berücksichtigung der Zielsetzung des WSG mit Wagner [28] als Kreditinstitute des WSG aufzufassen. Eine Definition der Bankgeschäfte findet sich in § 1 I KreditG. Danach sind Bankgeschäfte zum Beispiel das Kreditgeschäft, das Girogeschäft, das Diskontgeschäft, das Effektengeschäft und das Depotgeschäft. Die Börsengeschäfte betreffen den Handel mit an der Börse zugelassenen Wertpapieren wie Aktien, Kuxen oder Pfandbriefen. Nach § 1 II WSG können Bank- und Börsengeschäfte der Kreditinstitute verboten oder einer Genehmigungspflicht unterworfen werden. Weiterhin ist auch die Anordnung einer Anzeigepflicht für bestimmte Bankgeschäfte möglich.

2. Die Ernährungswirtschaft im Verteidigungsfall

Die Ernährungswirtschaft hat die Aufgabe, die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit den notwendigen Nahrungsmitteln sicherzustellen. Da die Versorgung der Bundesrepublik zum Teil von der Einfuhr wichtiger Nahrungsgüter und von Holz abhängt, ist zu befürchten, daß diese Importe bei internationalen Spannungen ganz oder partiell ausbleiben [29]. Gegen den zeitweiligen Ausfall von Einfuhren schützt zwar auch die Vorratsbildung. Ihr sind aber aus Kosten- und Wälzungsgründen hinsichtlich Art und Menge Grenzen gesetzt. Ernste und langanhaltende Gefährdungen sowie Störungen der Versorgung können auf diese Weise nicht allein behoben werden. Um dieser Schwierigkeiten Herr zu werden und zu einer geordneten Verteilung der Produkte der Land- und Forstwirtschaft zu gelangen, sind Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsablauf erforderlich. Bei diesen Eingriffen wird es sich zunächst um die Erfas-

28) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 27; ebenso SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 89; JUSCHKA BWV 1971, S. 207, 208

29) OBERMANN, Verteidigung (1970), S. 844

sung von vorhandenen Nahrungsgütern handeln. Darüber hinaus müssen bei einer geplanten Verteilung der Nahrungsgüter Maßnahmen zur Sicherstellung der Erzeugung und Regelung der Be- und Verarbeitung getroffen werden. Das ESG hält zur Lösung dieser Aufgaben das erforderliche rechtliche Instrumentarium in den §§ 1, 6 bereit.

Die Ermächtigungen im § 1 ESG erfassen ausschließlich die Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft. Den Begriff der Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft hat der Gesetzgeber in § 4 ESG definiert. Unter Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sind einmal alle pflanzlichen Erzeugnisse der Bodenbewirtschaftung wie Getreide, Kartoffeln, Stroh, Obst und Gemüse zu verstehen. Zum anderen gehören zu den Erzeugnissen tierische Produkte wie Milch, Honig, Fleisch einschließlich der Tiere selbst. Weiterhin zählt die Legaldefinition zu den Erzeugnissen durch Be- und Verarbeitung hergestellte Nahrungs-, Genuß- und Futtermittel. Saatgut (Saatgetreide, Saatkartoffeln), Pflanzgut (Ableger, Stecklinge), Beerensträucher und wildwachsende Nahrungs- und Futtermittel (Pilze, Bucheckern, Eicheln) erfaßt der Begriff Erzeugnisse ebenfalls.

Im einzelnen enthält § 1 ESG folgende Ermächtigungen: § 1 Nr. 1 ESG erlaubt Rechtsverordnungen über den Anbau von Nutzpflanzen. Sie können Art und Umfang der Ausnutzung des landwirtschaftlich genutzten Bodens bestimmen. Auf Grund des § 1 I Nr. 2 ESG ist es der Verwaltung gestattet, Rechtsverordnungen zu erlassen, die "die Gewinnung, die Herstellung, die Erfassung, die Ablieferung, die Lieferung, den Bezug, die Zuteilung, die Verwendung, die Verlagerung, die zeitliche und räumliche

Lenkung, die Bearbeitung, die Verarbeitung, die Verpackung und die Kennzeichnung der Erzeugnisse sowie die Haltung von Tieren" regeln. Diese Vorschrift ermöglicht ein umfassendes Bewirtschaftungssystem von der Gewinnung der Erzeugnisse bis zur Zuteilung an den Verbraucher [30]. Die Ausführungen zu den im § 1 I Nr. 1, 2 WSG enthaltenen Begriffen gelten hier, bezogen auf den Anwendungsbereich des ESG, entsprechend.

Durch § 1 I Nr. 3 ESG wird der Verwaltung die Rechtsgrundlage verschafft, die Verwendung von landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten, Treibstoffen, Brennstoffen, Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln sowie sonstiger Betriebsmittel für die land- und forstwirtschaftliche Erzeugung zu regeln. Die Vorschrift erfaßt alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebsmittel von der Getreidetrocknungsanlage über den Mähdrescher und den Traktor bis zur letzten Sense. [31]

Als Vorschriften für die Verwendung von land- und forstwirtschaftlichen Betriebsmitteln kommen zum Beispiel in Frage: Die Anordnung der gemeinschaftlichen Benutzung von Maschinen, die Stillegung von Maschinen oder Regelungen über den Einsatz von landwirtschaftlichen Zugmaschinen zur Holzabfuhr [32].

§ 1 I Nr. 4 ESG bietet eine Rechtsgrundlage, die Zuteilung von zusätzlichen oder als Ersatz erforderlichen Betriebsmitteln zu regeln. Die Ermächtigung erfaßt einerseits die Waren der gewerblichen Wirtschaft, die ausschließlich als Betriebsmittel im Sinne des § 1 I Nr. 3 ESG dienen (zum Beispiel alle landwirtschaftlichen

---

30) KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 12
31) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 92
32) KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 23

Maschinen, Spezialgeräte für Gärtnerei, Forst- und Fischwirtschaft oder Dünge- und Pflanzenschutzmittel), andererseits die Waren der gewerblichen Wirtschaft, die geeignet und bestimmt sind, anderen Zwecken zu dienen, die aber gerade zum Zwecke der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung von den das WSG durchführenden Behörden freigegeben worden sind (in Frage kommen Treibstoffe, Spaten, Äxte, Notstromaggregate und andere Waren) [33].

Auf § 1 I Nr. 5 ESG gestützt, kann der Verordnungsgeber Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft erlassen. Der Begriff Produktionsmittel deckt sich weitgehend mit dem der Betriebsmittel in § 1 I Nr. 3 ESG [34]. Zu den Produktionsmitteln sind zum Beispiel technische Anlagen, Maschinen, Geräte, Energiequellen, Kohle, Strom, Gas zu zählen. Nicht zu den Produktionsmitteln gehören gewerblicher Grund und Boden. Betriebsmittel, die Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft darstellen (zum Beispiel Brennholz) werden vom Begriff der Produktionsmittel im Sinne des ESG auch nicht erfaßt. Als Betriebe der Ernährungswirtschaft sind alle industriellen und handwerklichen Unternehmen anzusehen, die Ernährungsgüter gewinnen, herstellen und mit ihnen handeln [35]. Beispiele sind Metzgereien, Bäckereien, Mühlen, Fischereibetriebe und Bauernhöfe.

---

33) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o); S. 93; KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 25, 27, 28

34) KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 31

35) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 93

Nach § 1 I Nr. 6 ESG werden die Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte zur Ablieferung veranlagt. Dies bedeutet, daß den landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben (zum Beispiel Bauernhöfen), die einen Teil ihrer Erzeugnisse zur Selbstversorgung benötigen (Saatgut, Futtermittel), erst eine Ablieferungsverpflichtung ihrer Erzeugnisse nach § 1 I Nr. 2 ESG auferlegt werden kann, wenn sie vorher "zur Ablieferung veranlagt" worden sind; das heißt Art und Menge des Ablieferungssolls festgelegt worden sind [36]. Als Erzeuger im Sinne dieser Vorschrift sind nur die Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion anzusehen [37], weil nur sie ihre Erzeugnisse zwingend zur Selbstversorgung benötigen und daher ihnen keine generelle Ablieferungsverpflichtung auferlegt werden kann. Die Vorschrift des § 1 I Nr. 6 ESG schränkt die Ablieferungsverpflichtung nach § 1 I Nr. 2 ESG ein, weil diese nur im Rahmen der Veranlagung auferlegt werden darf.

Auf Grund des § 1 I Nr. 7 ESG ist die Exekutive in der Lage, die Selbstversorgung zu regeln. Sie kann Sätze und Mengen der Erzeugnisse festlegen, die die Selbstversorgungsbetriebe zum eigenen Verbrauch im Haushalt oder im Betrieb behalten dürfen.

Vorschriften über die Beschaffenheit von Erzeugnissen finden ihre Rechtsgrundlage in § 1 I Nr. 8 ESG. Sie können eine bestimmte Qualität der Erzeugnisse oder bestimmte Mischungsverhältnisse bei der Herstellung anordnen. Auf der einen Seite will § 1 I Nr. 8 ESG

---

36) KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 33

37) v. WELCK, ESG, § 1, Rdnr. 79; KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 34

verhindern, daß die festgelegten Ablieferungssolls mit minderwertigen Waren erfüllt werden; auf der anderen will die Vorschrift ermöglichen, daß bei Verknappung einzelner Erzeugnisse diese gestreckt werden können (zum Beispiel Vollmilch mit minderem Fettgehalt) [38].

Nach § 1 I Nr. 9 ESG kann die Verwaltung verbieten, daß in den nächsten 48 Stunden gewerbsmäßig Erzeugnisse abgegeben werden. Die Ermächtigung dient der Vorbereitung einer Bewirtschaftung. Sie verhindert Hamsterkäufe bei angespannter Versorgungslage. [39]

§ 1 I Nr. 1o ESG enthält die Rechtsgrundlage für Preisregelungen. Es können "die Festsetzung von Preisen, Kostenansätzen, Handelsspannen, Bearbeitungs- und Verarbeitungsspannen sowie zahlungs- und Lieferungsbedingungen für Erzeugnisse" angeordnet werden. Mit der Vorschrift sollen Preisverhältnisse aufrechterhalten und Produktionsanreize gegeben werden [4o].

Durch § 1 I Nr. 11 ESG wird der Verordnungsgeber ermächtigt "die vorübergehende Aufrechterhaltung, Umstellung und Eröffnung von Betrieben der Ernährungswirtschaft" zu regeln. Diese Vorschrift gestattet es der Verwaltung, in unternehmerische Freiheiten einzugreifen. Aus dem Gebrauch des Begriffs "vorübergehend" ist zu schließen, daß bei jeder Maßnahme ihre zeitliche Begrenzung in der anordnenden Verordnung oder Einzelweisung angegeben sein muß [41].

---

38) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 94

39) v. WELCK, ESG, § 1 Rdnr. 93

4o) KRATTENMACHER, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 95

41) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 95

3. Die Verkehrswirtschaft im Verteidigungsfall

Das Bedürfnis nach Verkehrsleistungen im Verteidigungsfall kann die Exekutive durch Maßnahmen nach dem VSG (§ 1) und dem BLG (§ 2 I) zu decken versuchen. Die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme nimmt im Verteidigungsfall eine Schlüsselstellung ein. Die Produktion von Waren der gewerblichen Wirtschaft und die Gewinnung von Nahrungsmitteln ist wertlos, wenn diese Güter nicht zum Verbraucher transportiert werden können.
Auch die Beweglichkeit der Truppe, ein Hauptmerkmal eines modernen Verteidigungskonzepts, kann nur mit einer großen Transportkapazität gewährleistet werden [42]. Nur wenn den Streitkräften eine hohe Beweglichkeit erhalten wird, können sie zur rechten Zeit am rechten Ort eingesetzt werden. Daher müssen Vorkehrungen getroffen werden, um die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems trotz Kriegseinwirkungen nach Möglichkeit zu erhalten. Zu diesem Zweck sind ausreichende Umschlagkapazitäten (zum Beispiel Nothäfen) sowie Ersatzübergänge über große Flüsse vorzubereiten, betriebssichere Sonderfernmeldenetze des Verkehrs zu schaffen, Vorräte an Baustoffen und Geräten anzulegen und die Instandhaltung und -setzung der Verkehrsmittel, -wege und -anlagen sicherzustellen [43]. Für all diese Maßnahmen liefern das VSG und das BLG eine rechtliche Grundlage.

---

42) de MAIZIERE, Wehrkunde XVIII Jahrgang 1969, S. 171 ff.
43) OBERMANN, Verteidigung (197o), S. 845

Die Ermächtigungen des VSG gelten für sämtliche Verkehrsleistungen und erfassen alle Transporte von Personen und Gütern der öffentlichen und privaten Leistungsträger. Gemäß § 1 I Nr. 1 VSG können Rechtsverordnungen erlassen werden über "die Benutzung und den Betrieb einschließlich der Ausrüstung von Verkehrsmitteln, -wegen, -anlagen und -einrichtungen". Die Ermächtigung läßt zum Beispiel Vorschriften zu, die die allgemeine Benutzung von Verkehrsmitteln und Verkehrswegen beschränken, um dadurch Transport- und Straßenraum für lebenswichtige Beförderungen freizustellen [44].

Verkehrsmittel im Sinne des § 1 I Nr. 1 VSG sind sämtliche zum Transport von Personen und Gütern geeigneten und bestimmten Fahrzeuge, unabhängig davon, ob sie sich auf dem Lande, im Wasser oder in der Luft fortbewegen [45]. Der Begriff erfaßt Pkw, Lkw , Omnibusse, Schienenbahnen, Schiffe, Fähren und Flugzeuge. Unter Verkehrswegen sind alle mit dem Erdboden verbundenen Wege (Straßen, Schienen), alle Wasserstraßen (Flüsse, Seen, Kanäle) sowie die das Bundesgebiet überziehenden Luftstraßen zu verstehen [46]. Als Verkehrsanlagen sind Häfen (See-, Luft- und Binnenschiffahrtshäfen), Bahnhöfe und Garagen und gemäß § 1 III Nr. 3 VSG auch Umschlags- und Speditionsanlagen sowie Anlagen der Lagerei, soweit sie dem Verkehr dienen, anzusehen [47].

---

44) BUSSE, Erl. zum § 1 VSG, in: Das Deutsche Bundesrecht (1969)

45) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 98

46) SCHÜRMANN, aaO

47) SCHÜRMANN, aaO

Einen Anhaltspunkt für die Auslegung des Begriffs "Verkehrseinrichtung" liefert § 43 I StVO. Danach gehören zu den Verkehrseinrichtungen Lichtzeichenanlagen, Geländer, Absperrungen und Parkuhren. Gemäß § 1 III Nr. 3 VSG zählen Umschlags- und Speditionseinrichtungen und Einrichtungen der Lagerei, soweit sie dem Verkehr dienen, ebenfalls zu den Verkehrseinrichtungen. Da der Anwendungsbereich des VSG sich auch auf Schienen, Häfen und Flughäfen erstreckt, hat man unter Verkehrseinrichtungen ferner Einrichtungen zu verstehen, die dem Betrieb der Eisenbahnen (Signalanlagen, Schranken etc.), dem Schiffsbetrieb in den Häfen und auf den Wasserstraßen (Kräne, Leuchttürme, Bojen etc.) und dem Flugbetrieb (Radaranlagen, Flugüberwachungs- und -leitzentralen) dienen [48].

Auf § 1 I Nr. 2 VSG gestützt kann die Verwaltung durch Rechtsverordnung Vorschriften erlassen über "die Lenkung, Beschleunigung und Beschränkung der Beförderung von Personen und Gütern, des Umschlages und der An- und Abfuhr sowie über die Behandlung von Gütern im Verkehr". Nach der Begründung des Regierungsentwurfs [49] soll durch diese Vorschrift die Abwicklung des lebenswichtigen Verkehrs gefördert werden. Die Vorschrift machts möglich, daß zum Beispiel für das Be- und Entladen bestimmter Verkehrsmittel eine Frist gesetzt wird. Bestimmungen, die die Beförderung nicht lebenswichtiger Güter (zum Beispiel Kosmetika) unter-

---

48) SCHÜRMANN, aaO

49) BT-Drucks. IV 894, S. 14

sagen oder einschränken, können ebenfalls erlassen werden [50].

Durch § 1 I Nr. 3 VSG wird der Verwaltung die Rechtsgrundlage verschafft, die Veräußerung oder die sonstige rechtsgeschäftliche Überlassung von ihrer Zweckbestimmung zugeführten Verkehrsmittel an Gebietsfremde im Sinne des § 4 I Außenwirtschaftsgesetz zu beschränken. Die Vorschrift dient nach dem Regierungsentwurf [51] derSubstanzsicherung im Bereich des Verkehrs.

Durch § 1 II Nr. 1 VSG wird die Exekutive ermächtigt, den Bau, die Instandsetzung und die Unterhaltung von Verkehrswegen, -anlagen und -einrichtungen zu regeln. Die Vorschrift erlaubt zum Beispiel, daß die Verwaltung Prioritäten für die Instandsetzungen von Straßen- oder Hafenanlagen festsetzt.

Nach § 1 II Nr. 2 VSG können Rechtsverordnungen erlassen werden über"die Zulassung, die personelle Besetzung und die Reihenfolge der Instandsetzungen von Verkehrsmitteln sowie über die technischen Anforderungen an Verkehrsmittel". Der Anwendungsbereich dieser Ermächtigung überschneidet sich mit der Ermächtigung im § 1 I Nr. 1 VSG, weil Vorschriften über die Zulassung und personelle Besetzung von Verkehrsmitteln zwangsläufig auch ihre Benutzung regeln [52]. Weiterhin können aufgrund dieser Vorschrift technische Anforderungen an Verkehrsmittel gestellt werden. So kann das Inverkehrbringen von Verkehrsmitteln erleichtern, oder Ausnahmen

---

50) BUSSE, Erl. zu § 1 I Nr. 2 VSG, in: Das Deutsche Bundesrecht (1969)

51) BT-Drucks. IV/894, S. 13

52) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 101

von der Straßenverkehrszulassungsordnung vorsehen. Ferner können technische Fragen der Verkehrsmittel vorübergehend abweichend geregelt werden.

§ 1 II Nr. 3 VSG gestattet, Betriebs- und Beförderungspflichten zu begründen, zu erweitern und zu beschränken. Hiernach kann ein Unternehmer gezwungen werden, einen bestimmten Linienverkehr aufrechtzuerhalten.

Gemäß § 1 II Nr. 4 VSG kann die Verwaltung durch Rechtsverordnung "das Verhalten bei der Benutzung von Verkehrsmitteln, -wegen, -anlagen und -einrichtungen sowie die Verpflichtung, bestimmte Verkehrswege, -anlagen und -einrichtungen zu benutzen" regeln. Da die Vorschrift über die Benutzung von Verkehrsmitteln nach § 1 I Nr. 1 VSG auch das Verhalten bei der Benutzung erfassen, überschneiden sich die Regelungsbereiche des § 1 II Nr. 4 VSG und des § 1 I Nr. 1 VSG. Die Vorschrift des § 1 II Nr. 4 VSG bezweckt, den Verkehrsablauf im Interesse des lebenswichtigen Verkehrs zu fördern, indem sie es zuläßt, daß Verkehrsteilnehmern ein bestimmtes Tun oder Unterlassen auferlegt wird.

II. Einordnung des Themas in den gesamten Komplex der Notstandsgesetze

Alle Notstandsgesetze, die sich mit dem äußeren Ausnahmezustand befassen, haben das Ziel den Eintritt des Verteidigungsfalles zu verhindern und bei einem Mißerfolg dieser Bemühungen, die Verteidigung der Bundesrepublik zu gewährleisten. Daher lassen sich die Notstandsgesetze entsprechend der Aufteilung der Zweige der Verteidigung einteilen. Im Bereich der

Verteidigung werden jetzt die militärische und zivile Verteidigung unterschieden [53]. Die herkömmliche Terminologie [54] differenzierte zwischen militärischer, ziviler und wirtschaftlicher Verteidigung. Diese Dreiteilung war sachlich nicht geboten, weil die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Verteidigung von der neueren Meinung voll anerkannt und nur wegen der Verzahnung mit der zivilen Verteidigung als Bestandteil jener verstanden wird. Im folgenden soll der neueren im Vordringen befindlichen Terminologie gefolgt werden.

Mit der militärischen Verteidigung befassen sich das WSG, VSG, ESG und das BLG nicht, weil ihre Aufgabenstellung unmittelbar nichts mit dem Auftrag der Streitkräfte zu tun hat, den militärischen Gegner kampfunfähig zu machen. Die in diesen Gesetzen geregelte Materie ist der zivilen Verteidigung zuzuordnen.
Die zivile Verteidigung umfaßt die Gesamtheit aller nichtmilitärischer Planungen und Maßnahmen für den Spannungs- und Verteidigungsfall [55]. Ihr sind vier große Hauptaufgaben gestellt [56]. Als erste Aufgabe ist der Zivilschutz zu nennen. Dieser beschäftigt sich mit dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen. Die zweite Aufgabe bildet die Versorgung des zivilen wie teilweise des militärischen Bereichs auf den Gebieten der gewerblichen Wirtschaft, der Ernährung, der Wasser- und Energieversorgung, des Gesundheitswesens,

---

53) Rundschreiben des BMdI vom 7.7.1964 GMBl 1964, S. 324; OBERMANN, aaO, S. 829

54) dazu SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o) S. 36 mwN

55) OBERMANN, Verteidigung (197o), S. 829

56) OBERMANN, aaO, S. 837

des Verkehrs- und des Fernmeldewesens. Die dritte Aufgabe wird bestimmt durch die Unterstützung der NATO-Streitkräfte und der unter nationalem Befehl stehenden Teile der Bundeswehr zur Sicherung ihrer Operationsfreiheit und -fähigkeit auf nationalem Territorium. Die vierte Aufgabe endlich umfaßt die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt als Voraussetzung für das Funktionieren aller Maßnahmen der Gesamtverteidigung. Das WSG, VSG, ESG und das BLG dienen der zweiten Hauptaufgabe der zivilen Verteidigung, wie sich aus dem jeweiligen § 1 dieser Gesetze ergibt.

Erster Abschnitt: Strukturen des Leistungsrechts und der Wirtschaftslenkung

§ 2 Das Leistungsrecht

I. Gemeinsame Elemente alter und neuer Leistungsgesetze

Bei allem Unterschied in der Konzeption, im Anwendungsbereich und im Umfang behandeln die Leistungsgesetze alter [1] und neuerer Zeit [2] die gleiche Materie. Sie regeln die Auflage von Sonderleistungen des Einzelnen für den Staat zum Zwecke der Sicherung seiner Existenz. Sie nehmen in erster Linie das Vermögen, nicht die Arbeitskraft des Bürgers in Anspruch. Die Leistungsgesetze bedienen sich dazu verschiedener Rechtsinstitute und Formen: Gebrauchsüberlassung, Gebrauchsunterlassung, Nutzungsüberlassung, Kontrahierungszwang, Eigentumsbeschränkung und Enteignung. Besonders hinzuweisen ist auf die Eigenart dieser Gesetze, die Pflichten des Bürgers, im Unterschied zum Beispiel zu den Steuergesetzen, erst durch einen "pflichtauslösenden" Verwaltungsakt [3] zu aktualisieren. Der Staat schafft sich durch die Leistungsgesetze nur die Möglichkeit, Vermögensgegenstände im Bedarfsfall zur Erfüllung seiner Schutzaufgaben in Anspruch zu nehmen. Es besteht also zunächst nur die potentielle Verpflichtung, Eingriffe des Staates zu dulden. So müssen im BLG für die Aktualisierung der Pflichten erst die Voraussetzungen einer der im § 1 I BLG näher bezeichneten Notstandsfälle vorliegen. Aber auch der

---

1) Quartierleistungsgesetz v. 25.6.1868, GBl des Norddeutschen Bundes S. 523; Naturalleistungsgesetz v. 13.2.1875 RGBl S. 52; Kriegsleistungsgesetz v. 13.6.1873 RGBl S. 129

2) Reichsleistungsgesetz idF v. 1.9.1939 RGBl I S. 1645; Bundesleistungsgesetz idF v. 27.9.1961 BGBl I S. 1769, geändert durch Gesetz v. 24.5.1968 BGBl I S. 503

3) WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 121

Eintritt einer der im § 1 I BLG beschriebenen Situationen löst noch nicht die Pflichtigkeit aller betroffenen Gewaltunterworfenen (§ 4 BLG) aus. Dem Staat ist lediglich die Möglichkeit gegeben, dort zwangsweise seinen Bedarf zu decken, wo ihm das freihändig nicht mehr möglich ist (§ 3 I 1 BLG). Von diesem Recht macht er durch Leistungsbescheid Gebrauch. Der Leistungsbescheid stellt in diesem Rahmen den pflichtauslösenden Verwaltungsakt dar. Der Staat nimmt also nicht alle in Anspruch, die zu der von ihm gewünschten und benötigten Leistung in der Lage wären. Er nimmt nur die in Pflicht, von denen er meint, ihre Leistung sei für ihn ausreichend und seiner Zielvorstellung besonders dienlich.

II. Standort der Leistungspflichten im verwaltungsrechtlichen System

In der älteren Literatur werden die Leistungsgesetze unter die Rubriken und Kapitel der "öffentlichen Lasten", der "Enteignung" und der "Eigentumsbeschränkung" aufgeteilt. Fleiner [4] und Otto Mayer [5] zählen die Naturalleistungspflichten (Dienst- und Sachleistungen) als Unterbegriff der öffentlichen Lasten zu den verwaltungsrechtlichen Pflichten der Bürger. Die öffentlichen Abgaben scheiden sie systematisch von den Naturalleistungspflichten ab. Beide trennen diese Pflichten und Lasten von der Enteignung und Eigentumsbeschränkung. Jellinek [6] differenziert zwischen Eigentumsbeschränkung, Enteignung und öffentlicher Last. Letztere setzt er allerdings mit den Naturalleistungspflichten gleich (öffentliche Last im engeren Sinne). Der auf die Naturalleistungspflicht einge-

---

4) FLEINER, Institution des Deutschen Verwaltungsrechts (1928), § 26

5) OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht (1924) Bd II, § 47

6) JELLINEK, Verwaltungsrecht (1948), § 19

schränkte Begriff der öffentlichen Last wird in der älteren Literatur als persönliche öffentliche Leistungspflicht verstanden und von der dinglich wirkenden Enteignung und Eigentumsbeschränkung abgehoben.

Otto Mayer umschreibt die öffentliche Last als "die dem Untertanen obliegende Pflicht, einem öffentlichen Unternehmen durch Leistung an den Unternehmer Mittel zu gewähren, deren er zur Erfüllung seines Zwecks bedarf"[7]. Dieser weitgefaßte Begriff muß eingeschränkt werden. Von den Steuerleistungen unterscheiden sich diese Pflichten insbesondere durch den unmittelbaren Zusammenhang mit einer bestimmten Verwaltungsaufgabe, in deren Dienst sie stehen. Des weiteren aber auch dadurch, daß sie nicht, wie die heutigen Steuern, notwendig auf eine Geldleistung gehen, sondern in erster Linie auf Sach- oder Dienstleistungen, die von dem Pflichtigen zu erbringen sind. Diese Pflichten sind nicht höchst persönlicher Natur, das heißt der Leistungspflichtige braucht sie nicht persönlich zu erfüllen, sondern kann sich anderer Personen bedienen. Gerade diesen wertindifferenten Charakter, bei dem es nur auf die Sachsubstanz und nucht auf denjenigen ankommt, der sie erbringt, hat Werner Weber für die Sachleistungspflichten nach dem RLG besonders unterstrichen [8].

Manche Vergleichspunkte bieten die persönlichen öffentlichen Lasten mit der Enteignung. Bei der Abgrenzung zur Enteignung wird hervorgehoben, diese führe im allgemeinen unmittelbar eine dingliche Rechtsänderung herbei,

---

7) OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht (1924) Bd II, § 47 (S. 217, 218)

8) WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 79

während die öffentlichen Lasten nur öffentlichrechtliche Leistungspflichten begründeten, sei es ein Tun, Dulden oder Unterlassen, die erst durch ihre Erfüllung dem Berechtigten gewisse Güter oder Vorteile rechtlich zuordneten.
Jellinek [9] hebt darauf ab, daß der Verpflichtete nicht unmittelbar an dem Unternehmen interessiert (beteiligt) ist. Er bestimmt die öffentliche Last - im engeren verwaltungsrechtlichen Sinne - als "die im öffentlichen Interesse einem unmittelbar Unbeteiligten auferlegte Verpflichtung zu Leistungen nicht geldlicher Art ohne Treuepflicht" [10]. Daß der Verpflichtete unmittelbar unbeteiligt sein muß, besagt, daß die Leistung verlangt wird, nicht weil sie aus Gründen erforderlich wird, die in der Sphäre des Verpflichteten liegen, sondern weil die Verwaltung ihrer bedarf und der Verpflichtete (unter Umständen als einziger) sie erbringen kann. Der Hinweis auf die mangelnde Treuepflicht soll die öffentliche Last von den Dienstpflichten des Beamten unterscheiden.

Soweit in der neueren Literatur die Leistungspflichten überhaupt behandelt werden, schließen sich Wolff [11] mit einigen Differenzierungen und Merk [12] ganz der Einteilung von Otto Mayer an.
Wolff faßt unter den Begriff "öffentliche Lasten im weiteren Sinne" "diejenigen Dienst-, Sach- und Geldleistungspflichten zusammen, deren Erfüllung die Träger öffentlicher Verwaltung instandsetzen sollen, den ihnen gestellten öffentlichen Aufgaben nachzukommen". Die Erfüllung dieser Pflichten verwirklicht also nicht selbst unmittelbar den öffentlichen Zweck, sondern allenfalls mittelbar, indem sie

---

9) JELLINEK, Verwaltungsrecht (1948), § 19
10) JELLINEK, aaO, § 19 (S. 415)
11) WOLFF, Verwaltungsrecht Bd I, § 42 II
12) MERK, Deutsches Verwaltungsrecht (1970) Bd II, § 59 I

eine Voraussetzung dafür schafft. Deshalb zählt Wolff zum Beispiel die Impfpflicht und die Schulpflicht nicht zu den öffentlichen Lasten, da sie bereits durch ihre Erfüllung unmittelbar den öffentlichen Zweck verwirklichen.

Die öffentlichen Lasten im weiteren Sinne teilt Wolff nach der Art des gebotenen Verhaltens weiter ein in öffentliche Lasten im engeren Sinne (Natural- und Geldleistungen) und verwaltungsrechtliche Dienstbarkeiten (Pflichten zu einem Dulden oder Lassen). Im Gegensatz zu Otto Mayer zählt Wolff zu den Naturalleistungen (Dienst- oder Sachleistungen aber auch die Wehrpflicht und zu den Geldleistungen auch die Steuern [13].

Die im BLG statuierten Leistungspflichten sind nach dieser Einteilung Naturalleistungspflichten oder öffentliche Lasten im herkömmlichen Sinne bis auf die im § 2 I Nr. 2 BLG angeordnete Überlassung beweglicher Sachen zu Eigentum und die im § 2 I Nr. 8 vorgeschriebene Duldung von Einwirkungen auf unbewegliche Sachen. Die im § 1 BLG genannten Zwecke sind Unternehmen in der Terminologie Otto Mayers.

Den Versuch einer neuartigen Systematik hat Werner Weber in Fortführung seiner 1943 erschienenen Monographie "Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen" in seinem Beitrag zum Handwörterbuch der Sozialwissenschaften unternommen [14]. Er faßt die eben aufgezählten Pflichten nicht unter dem Begriff der "öffentlichen Lasten" zusammen, sondern in einem "System der Dienst- und

---

13) WOLFF, aaO, § 42 II a

14) WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 91 ff u. S. 112 ff; HdSW Bd 6 (1959), S. 573

Leistungspflichten" [15]. Dabei handelt es sich um eine Systematisierung der Leistungen, die vom Einzelnen zur Erfüllung staatlicher Bedürfnisse erbracht werden müssen. Werner Weber gliedert die öffentlichen Leistungen in persönliche Dienste, Sach- und Werkleistungen. Unter dem Begriff persönliche Dienste faßt er die Schul- und Wehrpflicht, die ehrenamtlichen Tätigkeiten und die Nothilfepflichten zusammen. Den Begriff der Werkleistungen versteht er im Sinne der §§ 631 ff BGB. Bei den Sachleistungen unterscheidet er Geldleistungen und Sachgüterleistungspflichten. Zu den Sachgüterleistungspflichten zählt er auch die Enteignung.

Die rechtssystematischen Schwierigkeiten einer Einteilung, die zum Beispiel die Enteignung eines Grundstücks als "Pflicht zur Landhergabe" in die Sachleistungspflichten einordnet, werden von Weber gesehen. Er ist sich bewußt, daß es "rechtstechnisch ungenau" ist, bei der Enteignung eines Grundstücks von einer Pflicht zur Landhergabe zu sprechen, die dem Eigentümer des betroffenen Grundstücks obliegt [16]. Denn eine Pflicht zur Übereignung wird juristisch nicht geschaffen, sondern das Eigentum wird durch den Enteignungsakt unmittelbar entzogen und auf den Begünstigten überführt. Dies jedoch betrifft nur die rechtstechnische Ausgestaltung der Enteignung. Legt man das Hauptgewicht bei der Betrachtung auf den Inhalt der Enteignung, so kann auch in der Enteignung die Erfüllung einer sozialen Pflicht (Art. 14 II GG) gesehen werden.
Allein Webers Einbeziehung der Enteignung in die Sachleistungspflichten wird den Leistungsgesetzen (BLG; Schutz Ber G; Land BG) gerecht. Nicht die Rechtsform der einzelnen

---

15) WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 11 ff
16) WEBER, aaO, S. 113

Leistungen ist entscheidend, sondern ihr Inhalt. Dieser wird gekennzeichnet durch den Gedanken des Sonderopfers, der besonderen Pflicht, die dem einzelnen im Interesse der Staatserhaltung und der Allgemeinheit auferlegt wird. Die Inanspruchnahme des einzelnen und seines Vermögens für öffentliche Zwecke ist das bestimmende Kriterium; sie kann auf vielfältige Art und Weise erfolgen. Eine Beschränkung aus personale Leistungspflichten würde diesem umfassenden Zweck nicht gerecht werden.
Die Einordnung der Enteignung unter die Sachleistungspflichten läßt sich auch rechtsgeschichtlich begründen. Die heute als Enteignung, Eigentumsbeschränkung und Naturalleistung gekennzeichneten Institute wurden früher unter dem Begriff "Militärlasten" zusammengefaßt [17]. Auch zur Zeit als schon die Enteignung von Grundeigentum verselbständigt und gesetzlich geregelt war, sah Laband [18] noch die "Verwandschaft" von Enteignung und Requisition. Die Enteignung und die Naturalleistungen gehören keinen unterschiedlichen Kategorien an. Sie gleichen sich unter dem Gesichtspunkt des sozialen Zwecks, der bei Eintritt einer der Alternativen des § 1 BLG für beide Institute zum Tragen kommt.

In Konsequenz dieses Verständnisses der öffentlichen Sachleistungspflichten haben die Nr. 1 - 6, 7 zweiter Halbsatz, 8 des § 2 I BLG Sachleistungsrecht zum Inhalt.

---

17) SASSEN, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts (1913) Bd 2, S. 872

18) LABAND, Das Staatsrecht des deutschen Reiches (1914) Bd IV, S. 257, 386

III. Systematisierung der Leistungspflichten

1. Sachleistungspflichten

Für den Notfall regelt das BLG zusammen mit dem LandBG und dem SchutzBerG im wesentlichen das Sachleistungsrecht in der Bundesrepublik [19]. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich dieser Gesetze empfiehlt sich eine Einteilung der Leistungspflichten in Leistungen beweglicher und unbeweglicher Sachen und in Werkleistungen.

a) Leistungen beweglicher Sachen

Die Anforderung beweglicher Sachen findet ihre gesetzliche Grundlage in der Hauptsache im BLG. Nach § 2 I Nr. 1 BLG können als Leistung die Überlassung von beweglichen Sachen zum Gebrauch, zum Mitgebrauch oder zu anderer Nutzung angefordert werden. Bevor das BLG am 18.8.1961 [20] geändert wurde, bestimmte nach § 2 II BLG in der Fassung vom 19.1o.1956 [21] die Bundesregierung durch Rechtsverordnung, welche Gegenstände als bewegliche Sachen angefordert werden können. Die auf Grund des § 2 II BLG in der Fassung vom 19.1o.1956 erlassene Rechtsverordnung vom 16.11.1956 [22] zählte die anforderbaren beweglichen Sachen auf. In dem Katalog fanden sich Gegenstände wie Arzneimittel, Bekleidungsstoffe, Nachrichtenmittel und optische Geräte. Da eine solche abschließende Aufzählung den Erfordernissen einer Ausnahmesituation nicht gerecht wird - auch unvorhersehbare Situationen müssen gemeistert werden - ist § 2 II BLG in der Fassung vom 19.1o.1956 gestrichen und die Rechtsverordnung auf-

---

19) Wie sich aus §§ 9 ff VSG ergibt, enthält auch das Sicherstellungsrecht materielles Sachleistungsrecht.

2o) BGBl I S. 1769

21) BGBl I S. 815

22) BGBl I S. 859

gehoben worden. Nach heutigem Recht können auf Grund des § 2 I Nr. 1 BLG bewegliche Sachen ohne Einschränkung angefordert werden. Der Begriff "bewegliche Sachen" ist in Anlehnung an § 90 BGB als körperlicher Gegenstand zu definieren, der weder Grundstück noch Grundstücksbestandteil ist. Die Anforderungsbehörden, in der Regel sind dies die Behörden der Landkreise und kreisfreien Städte [23], sind somit in der Lage, zum Beispiel Autobesitzern ihr Fahrzeug zu entziehen und es Angehörigen des Zivilschutzkorps zum Gebrauch zuzuweisen. Als weitere Beispiele für Anforderungen nach § 2 I Nr. 1 BLG seien genannt [24]: die Überlassung von schwerem Räumgerät (Planierraupen unter anderem) an den Bergungsdienst des Zivilschutzes oder von Baustoffen, die zur Wiederherstellung einer Straße benötigt werden.

Durch § 2 I Nr. 2 BLG wird die Exekutive ermächtigt, die Überlassung beweglicher Sachen zu Eigentum anzufordern. Das Recht zur Enteignung steht dem Staat jedoch nur zu, "sofern der Verbrauch, ein langandauernder Gebrauch oder die Durchführung wesentlicher Veränderungen oder die Vornahme erheblicher Aufwendungen für die Sache wahrscheinlich ist" (§ 2 I Nr. 2 BLG). Durch diesen Passus hat der Gesetzgeber das Verhältnismäßigkeitsprinzig für die Enteignung beweglicher Sachen nach dem BLG verbindlich konkretisiert.

---

23) siehe dazu die Rechtsverordnung über Anforderungsbehörden und Bedarfsträger nach dem BLG vom 1.1o.1961 BGBl I S. 1786

24) SCHMITT, Die Notstandsgesetze (1969), S. 98

Auf § 2 I Nr. 3 BLG gestützt, kann die Verwaltung anordnen, daß ihr Funkanlagen zum Gebrauch oder Mitgebrauch überlassen werden. § 2 I Nr. 3 BLG ("Unterlassung ihres Gebrauchs") gestattet der Verwaltung auch, den Gebrauch von Funkanlagen zu verbieten. Der Begriff "Funkanlagen" hat im § 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14.1.1928 in der Fassung vom 24.5.1968 [25] eine Legaldefinition gefunden. Unter Funkanlage sind danach elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen zu verstehen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann. Studios, Sende- und sonstige technische Einrichtungen, Räume und Anlagen der Rundfunkanstalten darf die Exekutive gemäß § 2 II BLG nur in Anspruch nehmen oder ihren Gebrauch verbieten, um einem inneren oder äußeren Notstand wirksam begegnen zu können. Als weiteres Erfordernis tritt noch hinzu, daß die Inanspruchnahme der Rundfunkanstalten geeignet und notwendig sein muß, um die Bedrohungen und Gefahren des äußeren oder inneren Notstandes abzuwenden oder zu beseitigen. Mit dieser Einschränkung des § 2 I Nr. 3 BLG will der Gesetzgeber einem Mißbrauch der Massenmedien vorbeugen und gleichzeitig der hervorragenden Bedeutung des Art. 5 GG Rechnung tragen.

§ 2 I Nr. 4 BLG erlaubt die Überlassung von Fernsprech- und Fernschreibteilnehmereinrichtungen zum Gebrauch oder Mitgebrauch im Rahmen des bestehenden Teilnehmerverhältnisses zur Deutschen Bundespost. Soweit die Einrichtungen, zum Beispiel bei Privatfernmeldeanlagen,

---

25) BGBl III Nr. 9o2o - 1

nicht Gegenstand eines Teilnehmerverhältnisses zur Bundespost sind, können sie als bewegliche Sachen, nach § 2 I Nr. 1 und 2 BLG angefordert werden [26].

Gemäß § 2 I Nr. 5 BLG kann die Überlassung von baulichen Anlagen oder Teilen von baulichen Anlagen, unbebauten Grundstücken oder freien Flächen von bebauten Grundstücken zum vorübergehenden Gebrauch, Mitgebrauch oder zu einer anderen zeitlich beschränkten Nutzung angefordert werden. Wesentlich ist hierbei, daß diese Bestimmung nicht zur Enteignung von Grundstücken ermächtigt. Die Enteignung von Grundstücken ist dem Regelungsbereich des BLG entzogen und hat im LandBG und SchutzBerG eine ausführliche Regelung erfahren. Mit Hilfe des § 2 I Nr. 5 BLG können zum Beispiel Mieter und Eigentümer einer Wohnung oder eines Hauses zum Verlassen und zur Übergabe der Wohnung oder des Hauses an Bundeswehrangehörige gezwungen werden. Wohnräume, die für den unentbehrlichen Wohnbedarf des Besitzers und der zu seinem Hausstand gehörenden Personen erforderlich sind, darf die Behörde jedoch nur anfordern, wenn eine ausreichende anderweitige Unterbringung gesichert ist (§ 3 IV BLG).

Auf Grund des § 2 I Nr. 6 BLG können die Anforderungsbehörden verbieten, daß bewegliche und unbewegliche Sachen gebraucht, sonstwie genutzt oder geändert

---

26) v. SPRECKELSEN, in: Handbuch für den Zivilschutz und die zivile Verteidigung, Nr. 7oo, Erläut. zu § 2 I Nr. 4 BLG

werden. Dem Eigentümer einer Baumaschine kann so untersagt werden, diese zu benutzen oder ihre Antriebsart von Elektromotor auf Dieselmotor umzustellen. Ein anderer Anwendungsfall dieser Bestimmung ist das Verbot, das Auto zu benutzen.

Nach § 2 I Nr. 7 BLG ist die Anforderung erlaubt von "Einbauten, Änderungen oder Wiederherstellungsmaßnahmen an beweglichen und unbeweglichen Sachen, soweit ihre Vornahme dem Leistungspflichtigen selbst zuzumuten ist, sowie die Duldung solcher Maßnahmen". Der erste Halbsatz des § 2 I Nr. 7 BLG ermöglicht die Anforderung von bestimmten Werkleistungen und ist daher eigentlich nicht bei den Sachleistungspflichten abzuhandeln. Da aber der zweite Halbsatz des § 2 I Nr. 7 BLG eine Sachleistungspflicht statuiert und eine sehr enge Verbindung zum ersten Halbsatz aufweist, soll an dieser Stelle die ganze Norm betrachtet werden. Die Vorschrift gestattet die bauliche Vorbereitung von Ausweich- und Hilfskrankenhäusern sowie Notunterkünften und bildet die Rechtsgrundlage für die Anbringung von Luftschutzsirenen und ähnlichen Anlagen auf Privatgebäuden [27]. Die Bestimmung läßt auch zu, von einem Verkehrsunternehmen oder dem Träger einer Bau- und Unterhaltungslast, zum Beispiel einer Gemeinde, Anforderungen oder Wiederherstellungsmaßnahmen an Anlagen und Einrichtungen des Verkehrs zu fordern. Da diese Maßnahmen oft sehr teuer sind, kann der Eigentümer gemäß § 25 BLG einen angemessenen Kostenvorschuß verlangen.

§ 2 I Nr. 8 BLG enthält die Rechtsgrundlage, die Dul-

---

27) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, § 1, Anm. 2 g

dung von Einwirkungen auf bewegliche und unbewegliche Sachen anzuordnen. Die Vorschrift macht es zum Beispiel möglich, daß an Fahrzeugen oder auch an anderen beweglichen oder unbeweglichen Sachen Beschriftungen, taktische Zeichen oder Tarnanstriche angebracht werden [28].

b) Leistungen unbeweglicher Sachen

Die Leistung unbeweglicher Sachen ist umfassend im LandBG und SchutzBerG geregelt. Da sich auch das BLG auf unbewegliche Sachen bezieht, tritt es insofern in ein Spannungsverhältnis zum LandBG und SchutzBerG. Durch eine Subsidiaritätsklausel (§ 3 II BLG) hat aber der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des BLG zugunsten der übrigen Leistungsgesetze eingeschränkt. Die Grundsätze der Subsidiarität und der enumerativen Aufzählung der anforderbaren Vermögensgegenstände in den drei Leistungsgesetzen (§§ 2 I, 5 II BLG; 1 I, 12 I LandBG; 1 - 8 SchutzBerG) belassen den anfordernden Behörden keinerlei Spielraum bei der Bestimmung der Art und der Rechtsgrundlage für die anzufordernde Leistung [29].

Das LandBG ermöglicht die Inanspruchnahme von Grundstücken und Rechten an Grundstücken auf Dauer. Mit seiner Hilfe können Enteignungen vorgenommen werden. Es regelt abschließend das Recht der Beschaffung von Grundstücken für Zwecke der Verteidigung und zur Erfüllung von Stationierungsverpflichtungen. Auf diesem Gebiet stellt es die Kodifikation des Rechts der Grundstücksenteignung dar [30]. Das LandBG gestattet zum Beispiel

---

28) JEPSEN BB 1961, S. 1173, 1174
29) SCHMIDT DÖV 1957, S. 489, 490
30) RUMPF, Verteidigungslasten in der BRD (1960), S. 51

die Beschaffung von Land für Verteidigungsanlagen, militärische Unterkünfte, Übungsplätze, Lager- und Flugplätze sowie für Luftschutzanlagen [31].

Mit dem LBG steht das SchutzBerG in engem sachlichen Zusammenhang. Dieses Gesetz dient dem Schutz und der Erhaltung der Wirksamkeit von Verteidigungsanlagen. Bei jeder Landbeschaffung zur Errichtung einer Verteidigungsanlage drängt sich immer die Frage auf, ob der Anlaß der Landbeschaffung zugleich auch Anlaß zur Anordnung eines Schutzbereichs gibt. Ein Schutzbereich ist ein Gebiet, in dem die Benutzung von Grundstücken auf Grund besonderer Anordnung beschränkt ist für Zwecke der Verteidigung, insbesondere auch, um die Verpflichtungen des Bundes aus zwischenstaatlichen Verträgen über die Stationierung und Rechtsstellung von Streitkräften auswärtiger Staaten im Bundesgebiet zu erfüllen. Ein Gebiet wird unter anderem zum Schutzbereich erklärt, um Flughindernisse in der Nähe eines Flugplatzes beseitigen zu können oder um einer Funkstation die Gewähr für einen störungsfreien Empfang zu geben oder um bei Befestigungsanlagen das notwendige freie Schußfeld zu schaffen [32]. Die Beschränkung der Benutzung von Grundstücken kann auch in der Genehmigungspflicht für den Bau einer Anlage oder für eine Änderung der Bodenbenutzung bestehen (§ 3 SchutzBerG). Gemäß § 5 SchutzBerG ist es möglich, den Gemeingebrauch von Grundstücken und Gewässern auszuschließen oder einzuschränken; ein Fotografierverbot kann ebenfalls erlassen werden. Da die Erklärung eines Gebiets zum

---

31) v. SPRECKELSEN, in: Handbuch des Wehrrechts, Nr. 1o3o, Erläut. zu § 1 I Nr. 1 LandBG

32) v. SPRECKELSEN, in: Handbuch des Wehrrechts, Nr. 1o4o, Erläut. zu § 1 SchutzBerG

Schutzbereich den Eigentümer in der Nutzung des betroffenen Grundstücks stark behindern kann, sehen die §§ 15 I SchutzBerG, 7o LandBG vor, daß einem Eigentümer, der durch den Vollzug des SchutzBerG in der wirtschaftlichen Nutzung seines Grundstücks unzumutbar beschränkt wird, das Recht eingeräumt wird, den Antrag auf Enteignung des Grundstücks nach den Vorschriften des LandBG zu stellen.

2. Werkleistungen

Durch § 2 I Nr. 9 BLG wird der Verwaltung die Rechtsgrundlage verschafft, Werkleistungen, insbesondere Instandsetzungsleistungen, Verpflegungsleistungen sowie Verkehrsleistungen anzufordern, soweit diese Leistungen im Rahmen des allgemeinen Geschäftsbetriebes des Leistungspflichtigen vorgenommen zu werden pflegen. Bei Wehrleistungen besteht die Sonderregelung, daß eine Anforderung gegenüber Eigentümern oder Besitzern von Verkehrsmitteln auch dann erfolgen kann, wenn es sich nicht um Verkehrsbetriebe handelt. In Anlehnung an den Werkvertrag des BGB ist der Begriff der Werkleistungen dahingehend zu bestimmen, daß der bewirkte Erfolg den Vorrang vor der erforderlichen persönlichen Arbeitsleistung hat [33]. Das Interesse an der Herbeiführung eines Arbeitsresultats steht im Vordergrund, die Person des Leistenden ist nebensächlich. Mit den Dienstpflichten haben die Werkleistungspflichtigen nur die personale Erfüllung einer Pflicht gemeinsam, nicht jedoch die Pflichterfüllung durch eine bestimmt qualifizierte Person. In dem unpersönlichen Charakter der Werkleistungspflicht ist das entscheidende Kriterium zu sehen, welches diese Pflichten von den Dienstpflichten abhebt

33) WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 73 ff; derselbe HdSW Bd 6, S. 574; PAETZOLD, Das Bundesleistungsgesetz (1961), S. 61; EBISCH, WSG, § 1 Anm. 18

und sie weitgehend in die Nähe der Sachleistungspflichten bringt, weil letztere durch dasselbe Merkmal gekennzeichnet sind [34].

Bei den Werkleistungen kommt den Instandsetzungs-, Verpflegungs- und Verkehrsleistungen eine besondere Bedeutung zu, weil sie unmittelbar der Operationsfähigkeit der Streitkräfte dienen. Als Instandsetzungsleistungen kommen Instandsetzungsarbeiten jeder Art in Betracht, zum Beispiel die Raparatur beschädigter Kraftfahrzeuge. Die Anforderung solcher Werkleistungen darf nicht der Anforderung des ganzen Betriebs gleichkommen. Denn § 3 B BLG bestimmt, daß Gewinnungs-, Fertigungs-, Handels-, Reparatur- und Reinigungsbetriebe (sogenannte Werterhaltungsbetriebe) nicht angefordert werden dürfen. Sachen, die der Fortführung eines solchen Betriebs unentbehrlich sind, dürfen nur dann angefordert werden, wenn dies für die Zwecke der Verteidigung unumgänglich notwendig ist.

Die Anforderung von Verpflegungsleistungen dient der unmittelbaren Ernährung der zivilen und militärischen Verteidigungskräfte. Leistungspflichtig sind nicht nur Gaststätten, sondern auch Gemeinschaftsküchen und Kantinen [35]. Die Anforderung von Verkehrsleistungen umfaßt Beförderungen aller Art [36], nämlich Beförderungen von Personen und Gütern zu Lande, auf den Wasserwegen und mit Luftfahrzeugen.

---

34) WEBER, aaO, S. 37
35) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, § 2 Anm. 2 i
36) BAUCH, aaO

Gemäß § 2 I Nr. 1o BLG ist es der Verwaltung erlaubt, den Abschluß von Verträgen über wiederkehrende Werkleistungen oder Dauerleistungen anzufordern. Der auf § 2 I Nr. 1o BLG gestützte Leistungsbescheid hat eine doppelte Funktion. Einmal fingiert er teilweise das privatrechtliche Vertragsangebot des Leistungspflichtigen Werkunternehmers (§ 14, 1 BLG). Zum anderen löst der Leistungsbescheid einen Kontrahierungszwang aus, daß heißt der Leistungspflichtige muß mit dem Leistungsempfänger über die wiederkehrende Erbringung von bestimmten Werkleistungen einen zivilrechtlichen Vertrag abschließen. Auch wenn der Leistungsbescheid dem Werkunternehmer ein Vertragsangebot aufoktroyiert und zum Vertragsabschluß selbst zwingt, begründet er trotzdem nur einen Kontrahierungszwang und ersetzt nicht den ganzen Vertrag. Ein diktierter Vertrag wird durch den Leistungsbescheid nicht erzeugt. Diesen Standpunkt erhärten die §§ 14, 22 II BLG, die den Parteien Raum für eine kaufmännische Initiative belassen. Das BLG erhält dem Werkunternehmer und dem Leistungsempfänger, der sowohl eine Privatperson als auch ein Bedarfsträger der öffentlichen Hand sein kann (§ 8 BLG), bei einer Leistungsanforderung nach § 2 I Nr. 1o BLG die Entscheidung über die Frage der Vergütung, einem Hauptelement des Werkvertrages (§ 22 II BLG). Hieraus folgt, daß durch § 14, 1 BLG nur ein Teil eines Vertragsangebotes fingiert wird, da der Preis einer Werkleistung zum Bestandteil eines vollständigen Angebots seitens des Werkunternehmers gehört. Weiterhin ergibt sich aus § 14, 2 BLG, daß der Leistungsempfänger nach Erlaß des Leistungsbescheides das Vertragsangebot des leistungspflichtigen Werkunternehmers annehmen muß, damit überhaupt eine Leistungsverpflichtung des Werkunternehmers

All diese Argumente sprechen für einen Kontrahierungszwang und gegen einen diktierten Vertrag. Das Gesetz bestimmt nämlich durch den Leistungsbescheid nicht sämtliche Erklärungen der Parteien über Leistung und Gegenleistung und alle sonstigen Modalitäten des Werkvertrages.

3. Dienstpflichten

Im Gegensatz zu den Sachleistungspflichten begründen die Dienstpflichten personale Pflichtverhältnisse mit einer unterschiedlichen statusbegründenden Bindungswirkung [37]. Bei der Heranziehung zu Diensten kommt es dem Staat primär nicht auf den durch die Dienstleistung bewirkten Erfolg an, sondern die leistende Person als solche steht im Vordergrund. Die Dienstpflicht, zum Beispiel die Wehrpflicht, ist höchstpersönlicher Natur. Sie kann daher nicht durch Stellvertreter erfüllt werden. Die durch die Dienstpflichten begründeten personalen Pflichtverhältnisse heben den allgemeinen Status des Gewaltunterworfenen gegenüber dem Staat nicht auf. Sie führen aber dazu, daß Rechte aus dem allgemeinen Status teils extensiv teils restriktiv verändert und insbesondere die Pflichten erhöht werden, soweit der durch das Pflichtverhältnis begründete Sonderstatus dies erfordert.

Bei der Einteilung der Dienstpflichten stehen auf der einen Seite der Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz, im Zivilschutzverband und der Ersatzdienst und auf der anderen Seite die Zivildienstpflicht. Eine Rechtsgrundlage für die Dienstpflichten der ersten Gruppe

37) WEBER, HdSW Bd 6 (1959), S. 574

ist im BLG und den Sicherstellungsgesetzen nicht zu finden. Diese Rechtsmaterie ist im WehrpflichtG in der Fassung vom 28.9.1969 [38], im BundesgrenzschutzG vom 18.8.1972 [39], im ZivilschutzkorpsG vom 12.8.1965 [4o], im LuftschutzG vom 9.1o.1957 [41] und im ErsatzdienstG in der Fassung vom 16.7.1965 [42] mit jeweils zahlreichen Änderungen und im KatastrophenschutzG vom 9.7.1968 [43] geregelt.

Die zweite Gruppe der Dienstpflichten, die Zivildienstpflicht, wird durch das ASG geregelt. Es erfaßt im Verteidigungsfall fast die Gesamtheit der männlichen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Inhaltlich bedeutet eine Zivildienstverpflichtung, daß der Dienstpflichtige im Spannungs- und Verteidigungsfall (§ 3 ASG) durch einen Verpflichtungsbescheid (§ 13 ASG) sowohl zur Weiterarbeit an seinem alten Arbeitsplatz als auch unter Wechsel des Arbeitgebers oder der Dienststelle an einem neuen Arbeitsplatz eingesetzt werden kann.

Das BLG bietet keine Rechtsgrundlage für die Begründung von Zivildienstpflichten [44]. Die Arbeiter und Angestellten eines Betriebes, der aufgrund des § 2 I Nr. 9 BLG in Anspruch genommen wird, werden nicht dadurch

---

38) BGBl III Nr. 5o - 1
39) BGBl I S. 1843
4o) BGBl III Nr. 215 - 6
41) BGBl III Nr. 215 - 1
42) BGBl III Nr. 55 - 2
43) BGBl I S. 776
44) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, BLG, § 2 Anm. 2 i

zivildienstverpflichtet, wenn auch von ihnen das Erbringen der Werkleistung ganz abhängt. Vielmehr ist es Sache des leistungspflichtigen Betriebsinhabers, seine Arbeiter und Angestellten im Rahmen der bestehenden Arbeitsverhältnisse zu den Werkleistungen heranzuziehen.

§ 3 Das Recht der Wirtschaftslenkung

Das Recht der Wirtschaftslenkung ist Bestandteil des Wirtschaftsverwaltungsrechts, welches als das Insgesamt der Rechtssätze definiert wird, durch die der Staat mit dem Ziel der Gefahrenabwehr, der Lenkung und der Förderung auf den wirtschaftlichen Prozeß ordnend, gestaltend und leistend einwirkt, indem er Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung begründet [1]. Das Wirtschaftslenkungsrecht beschäftigt sich mit Fragen, ob, wann und wie der Staat in den Wirtschaftsprozeß eingreifen soll. Es ist das Insgesamt der Rechtsvorschriften und Maßnahmen, mit denen der Staat sein Verhältnis zu Produktion, Distribution und Konsumtion bestimmt [2].

Nach dem Maß an Selbständigkeit, das der Staat dem Wirtschaftsprozeß einräumt, lassen sich die Strukturen der Wirtschaftslenkung aufzeigen. Es stehen sich hiernach die extremen Positionen der Verkehrs- und Zwangsverwaltungswirtschaft gegenüber. Zu beachten ist, daß die beiden diametral entgegengesetzten Wirtschaftssysteme in der Wirklichkeit nicht vorkommen. Sie sind idealtypisch und stellen Denkmodelle dar, die Verständnishilfen geben.

I. Die Verkehrswirtschaft

Die Wirtschaftsform der Verkehrs- oder Marktwirtschaft

---

1) BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (1970), S. 239;

2) RINCK, Wirtschaftsrecht 1972, S. 5, 6 und Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts, in: Az R 51 (1971), S. 167, 171

setzt die Institute der Privatautonomie, des Privateigentums, der Berufs- und Gewerbefreiheit und der Vertragsfreiheit voraus. Sie bilden die unentbehrliche Grundlage für eine funktionierende Verkehrswirtschaft. Im marktwirtschaftlichen System sind die wirtschaftlich relevanten Entscheidungen über Erzeugung und Verteilung der Wirtschaftsgüter, Investitionen und Konsum dezentralisiert und den einzelnen Wirtschaftssubjekten überlassen [3]. Der einzelne Haushalt oder der einzelne Betrieb stellt seinen eigenen Plan auf und entscheidet autonom, was produziert und verbraucht werden soll [4]. Art und Umfang der Produktion sowie die Distribution der Güter orientieren sich nach der im Wettbewerb ermittelten Rentabilität. Der Preismechanismus, der bei überwiegender Nachfrage zu Preissteigerungen, bei überwiegendem Angebot zu Preissenkungen führt, wird als das entscheidende Steuerungsmittel der Wirtschaft betrachtet.[5] Der Preis ist der Koordinator der Pläne der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Ein funktionierender Preismechanismus setzt allerdings einen nicht durch staatliche Interventionen verzerrten Wettbewerb zwischen einer unbeschränkten Vielzahl von selbständigen Privatunternehmen voraus.

Der Staat hat im marktwirtschaftlichen System im wesentlichen die Aufgabe, den Schutz vor Gewalt und Täuschung zu gewährleisten, die Durchsetzung vertraglicher Bindungen zu ermöglichen, durch die Festlegung von Maßen, Gewichten und technischen Normierungen Produktion und Verteilung zu erleichtern und eine

---

3) BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (197o), S. 24o; HUBER, WVR I § 4 I

4) RINCK, Wirtschaftsverwaltungsrecht (1969), Rdnr. 66

5) HEINZE, Autonome und heteronome Verteilung (197o), S. 18; RINCK, Wirtschaftsverwaltungsrecht (1969), Rdnr. 66

Währung bereitzustellen [6]. Zu diesem Katalog tritt noch die polizeiliche Aufgabe des Staates hinzu, Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren, die aus der Wirtschaftstätigkeit entspringen können. Der Staat will mit dem von ihm gesetzten Recht nicht den Wirtschaftsprozeß beeinflussen, sondern das Recht ist als Rahmen des Wirtschaftsgeschehens zu begreifen.

II. Die Zentralverwaltungswirtschaft

Im Gegensatz zum marktwirtschaftlichen Denkmodell wird nach dem Denkmodell der Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft von den Planungsbehörden angeordnet, was produziert werden soll, wo investiert wird und wie die Güter verteilt werden sollen [7]. Alle wirtschaftlich wesentlichen Entscheidungen mit Ausnahme der Konsumtionssphäre sind in der Hand des Staates zentralisiert [8], der alleiniger Eigentümer der Produktionsmittel ist. Politische Interessen, nicht der Preis der Güter, sind für Produktion und Distribution bestimmend. Der wirtschaftliche Prozeß besitzt gegenüber dem politischen Prozeß keine Selbständigkeit. Der Staat lenkt die Wirtschaft nach einem an politischen Zielen orientierten Gesamtplan. Eine Aufstellung individueller Wirtschaftspläne unterbleibt oder ist den Bestimmungen des Gesamtplans völlig unterworfen.

---

6) HEINZE, aaO, S. 2o

7) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 66; HUBER WVR I § 4 III 3

8) BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (197o), S. 24o, 241

Die gelenkte Wirtschaft pendelt zwischen den Denkmodellen Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft hin und her [9]. Je nach Intensität und Häufigkeit staatlicher Interventionen in den Wirtschaftsprozeß nähert sich die gelenkte Wirtschaft dem idealtypischen System Verkehrswirtschaft oder Zentralverwaltungswirtschaft [9 a]. Greift der Staat häufig und intensiv in den Wirtschaftsablauf ein, so entwickelt sich die gelenkte Wirtschaft in Richtung Zentralverwaltungswirtschaft. Unterläßt der Staat weitgehend Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß, so kommt die so"gelenkte"Wirtschaft dem Denkmodell Verkehrswirtschaft nahe. Je nach der augenblicklichen Situation bewegt sich die gelenkte Wirtschaft auf das eine oder andere Denkmodell zu. Die gelenkte Wirtschaft läßt sich somit treffend als ein "Cocktail" von freier Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft kennzeichnen [1o].

III. Begriff der Wirtschaftslenkung

1. Wirtschaftswissenschaftliche Definition

Betrachtet man die Eingriffe des Staates vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus, so steht die gestaltende Beeinflussung des wirtschaftlichen Prozesses

---

9) ähnlich RINCK, Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts, in: Az R 51 (1971), S. 167, 17o

9 a) v. NELL-BREUNING, Finanzarchiv Bd 13, S. 397, 4o8; Isay, Festschr. für SCHMIDT-RIMPLER (1957), S. 4o3, 4o4

1o) so MARBACH, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention (195o), S. 91; SCHREDL, Rechtsformen der Wirtschaftslenkung (1965), S. 6

im Vordergrund. Als Wirtschaftslenkung werden jene zielorientierten Maßnahmen des Staates bezeichnet, die in das freie Spiel der Marktkräfte eingreifen und dadurch Erzeugung und Verteilung der Güter verändern [11]. Die Eingriffe des Staates beziehen sich auf die Ordnungspolitik oder Wirtschaftsstruktur, also auf die langfristigen normativen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess, oder auf den Wirtschaftsablauf, also auf die kurz- und mittelfristigen Wirtschaftsbedingungen wie zum Beispiel Produktionsumfang und Beschlagnahme [12].

Nach dem Recht der Bundesrepublik müssen alle diese Eingriffe die freie Wirtschaft und das Privateigentum im Prinzig bestehen lassen. Sie dürfen nicht anstelle der freien Unternehmungsentscheidung eine umfassende staatliche Planung und anstelle des Privateigentums Kollektiveigentum setzen.

2. Juristische Definition

Bei der juristischen Definition der Wirtschaftslenkung wird die instrumentale Verwendung rechtlicher Mittel zur Beeinflussung der Privatwirtschaft betont [13]. Daher ist juristisch gesehen die Wirtschaftslenkung ein System von Maßnahmen, durch welche die öffentliche Hand, bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der privaten Wirtschaftstätigkeit und des Privateigentums,

---

11) MARBACH, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention (1950), S. 37;
HUPPERT, Wirtschaftslenkung (1955), S. 23

12) EUCKEN, Grundsätze der Wirtschaftspolitik (1952), S. 10
PÜTZ, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung (1948), S. 155

13) BADURA, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung (1971), S. 45

mit hoheitlichen oder nichthoheitlichen Akten planend und bestimmend auf Erzeugung, Absatz und Verbrauch wirtschaftlicher Güter unmittelbar oder mittelbar einwirkt [14]. Als Zweck der Wirtschaftslenkung kommt die Bedarfsdeckung, ein wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschter Zustand oder ungestörter Ablauf des Wirtschaftslebens in Betracht.

Das entscheidende Kriterium jeder Wirtschaftslenkung ist die bewußte staatliche Einflußnahme auf die Gestaltung des Wirtschaftslebens unter Durchbrechung des Prinzips der Selbststeuerung der Wirtschaft. Die Wirtschaftslenkung ist mehr als eine polizeiliche Überwachung der Wirtschaftsabläufe. Sie bewirkt eine aktive Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens. Die Wirtschaftslenkung stellt aber die Grundentscheidung für das System der Marktwirtschaft nicht in Frage, weil sie das private Eigentum an Produktionsmitteln nicht antastet und den Unternehmen einen gewissen Spielraum an Eigeninitiative, Verantwortlichkeit und Risiko beläßt [15]. Vielmehr setzt die Wirtschaftslenkung ein echtes Partnerschaftsverhältnis zwischen dem Staat und den Unternehmen voraus. Soweit das Unternehmen zum bloßen Befehlsempfänger, auch bei Aufrechterhaltung der privaten Eigentumsordnung, wird, handelt es sich nicht mehr um Wirtschaftslenkung, sondern um eine Art Zentralverwaltungswirtschaft.

---

14) HUBER, WVR Bd II § 81 I; SCHEUNER, VVdSt 11 (1954), 1, 67; EHLERMANN, Wirtschaftslenkung und Entschädigung (1957), S. 9; BADURA, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (1970), S. 268

15) HUBER, WVR Bd II, § 81 I 3

Die Praxis und die Wissenschaft haben ein Instrumentarium von erheblicher Bandbreite zur Lenkung der Wirtschaft entwickelt. Die wirtschaftslenkenden Gesetze und die zu ihrem Vollzug ergehenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte der Exekutive greifen mit sehr vielgestaltigen Rechtswirkungen in die unternehmerischen Entscheidungen und den Privatrechtsverkehr ein [16]. Es können Gebote und Verbote ausgesprochen werden. So wird in Gesetzen ein Beimischungszwang zur Sicherung der Verwertung von Rohstoffen inländischer Erzeugung angeordnet [17] oder den Milcherzeugern im Rahmen der milchwirtschaftlichen Marktordnung eine Anbietungspflicht und den Molkereien eine Abnahmepflicht auferlegt [18]. Beispiele für Verbote sind das Verbot des Vertriebs und des Ankaufs bestimmter Waren im Reisegewerbe (§ 56 Gewerbeordnung) oder die Untersagung des Betriebs eines Energieversorgungsunternehmens (§ 8 Energiewirtschaftsgesetz). Genehmigungspflichten, Erlaubnisse, Bewilligungen und Auflagen gehören ebenfalls zum Instrumentarium der Wirtschaftslenkung. Ein Hauptansatzpunkt wirtschaftslenkender Maßnahmen ist die Vertragsfreiheit. Sie wird durch preisrechtliche Regelungen (zum Beispiel die inzwischen fast aufgehobene Preisbindung für Wohnungsmieten) oder öffentlich-rechtliche Genehmigungspflichten wie die Bodenverkehrsgenehmigung nach § 19 BBauG und durch einen Kontrahierungszwang (zum Beispiel der

---

16) dazu ausführlich: HUBER WVR II § 81 I 2 c; SCHREDL, Rechtsformen der Wirtschaftslenkung (1965), S. 1o3 ff.

17) zum Beispiel: Gesetz über die Unterbringung von Rüböl aus inländischem Raps und Rübsen vom 12.8.1966, BGBl 1966 I, S. 497

18) § 1 Milch- und Fettgesetz i.d.F. vom 1o.12.1952, BGBl I, S. 811

Kontrahierungszwang marktbeherrschender Unternehmen nach § 26 II GWB) eingeschränkt.

Die in den Sicherstellungsgesetzen und im BLG enthaltenen Ermächtigungen zur Wirtschaftslenkung stellen der Verwaltung das rechtliche Instrumentarium zur Verfügung, um ein umfassendes Bewirtschaftungssystem aufzubauen, das heißt ein System, welches Gebote und Verbote umfaßt, mit denen die Herstellung oder der Absatz von Wirtschaftsgütern geregelt werden kann [19]. Die Bedarfsdeckung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte an verteidigungsnotwendigen Sachgütern und Dienstleistungen ist der Zweck dieser Gesetze. Sie wollen nur helfen, einen Notstand zu beheben und streben nicht einen sozial- oder gesellschaftspolitisch gewünschten Zustand an. Mit der Wirtschaftslenkung nach den Sicherstellungsgesetzen reagiert der Staat im Bereich der Wirtschaft auf eine konkrete Situation und hat nicht eine grundlegende Veränderung der Wirtschaftsstruktur im Auge. Aus diesem Grunde verlieren auch die Sicherstellungsgesetze ihre Anwendbarkeit, wenn der Fall des äußeren Notstands für beendet erklärt wird.

Im folgenden werden die Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung nach dem WSG, ESG und VSG erörtert. Es werden jedoch nicht alle wirtschaftslenkenden Maßnahmen behandelt, die auf die Wirtschafts-Sicherstellungsgesetze gestützt werden können, sondern es werden nur die berücksichtigt, die eine Beziehung zum BLG aufweisen und

---

19) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 253

bei denen sich nach näherer Betrachtung ergeben kann, daß sie auch auf das BLG gestützt werden können. Das BLG beschäftigt sich vorwiegend mit körperlichen Gegenständen und Werkleistungen. Geht man von diesem Anwendungsbereich des BLG aus, so sind auf den ersten Blick im Regelungsbereich der Wirtschaftssicherstellungsgesetze Überschneidungen denkbar auf den Gebieten der Kapazitätslenkung, Produktionslenkung und Beschlagnahme. Wirtschaftslenkende Maßnahmen wie Preislenkung, Einkaufs- und Verkaufslenkung, Konsumlenkung (Bewirtschaftungspapiere) und Kapitallenkung stehen nicht in einer näheren Beziehung zum Anwendungsbereich des BLG und werden deshalb im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht.

IV. Die Kapazitätslenkung

Die Kapazitätslenkung bezieht sich auf die erste Stufe des Produktionsprozesses. Sie beschäftigt sich mit dem Produktionsbetrieb als solchem und kann daher als betriebsorientierte Wirtschaftslenkung bezeichnet werden im Gegensatz zu einer waren- oder güterorientierten Lenkung [2o]. Zur Kapazitätslenkung gehören alle Formen staatlicher Wirtschaftslenkung, die sich mit der Existenz des Betriebes und seinem Umfang befassen [21]. Im einzelnen umfaßt die Kapazitätslenkung Vorschriften über die Errichtung, Erweiterung, Stillegung, Einschränkung, Wiederaufnahme, Verlegung, Übertragung und Sortimentserweiterung von Betrieben [22].

2o) SCHMIDT, Wirtschaftslenkung (1967), S. 126

21) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 264; HUBER WVR Bd II § 83 I

22) LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 47

Soweit Normen kapazitätslenkenden Inhalt haben, läßt sich von einer unmittelbaren Betriebs- oder Kapazitätslenkung sprechen. Eine mittelbare Betriebslenkung ist durch Akte der Kapitallenkung, Erzeugungslenkung oder Preislenkung möglich [23].

1) Betriebsverlegung

Im Fall des äußeren Notstandes dient die Betriebsverlegung dem Schutz der Wirtschaft vor unmittelbaren feindlichen Angriffen. Auch wenn im Zeitalter der atomaren Trägerwaffen so gut wie jeder Punkt der Erde von gegnerischen Raketen erreicht werden kann, hat die Betriebsverlegung noch ihren Sinn, weil die künftige Kriegsart (atomar oder konventionell) wegen des strategischen Konzepts der "flexible response" unbestimmt ist [24]. In Friedenszeiten werden Betriebsverlegungen zur Erreichung strukturpolitischer Ziele oder niedriger Produktionskosten eingesetzt. Der betriebswirtschaftlich optimale Standort liegt innerhalb des Dreiecks, das von dem Ort der billigsten Rohstoffe, dem Ort der billigsten Arbeitskräfte und dem Konsumentenort gebildet wird [25].

Im Anschluß an Huber [26] läßt sich die Betriebsverlegung als eine Veränderung des Betriebsortes durch Verlagerung des Gesamtbetriebes oder zumindest einer geschlossenen Betriebsabteilung an einen anderen Ort unter Zurücklegung einer räumlich nicht ganz unerheblichen Distanz definieren. Wesentliches Unterscheidungsmerk-

---

23) HUBER WVR Bd II § 83 I

24) OBERMANN, Gesellschaft und Verteidigung (1970), S. 154 ff

25) WEBER, Industrielle Standortlehre (1923), S. 16 ff

26) HUBER WVR Bd II § 83 I 3 a

mal der Betriebsverlegung von anderen betriebsorientierten Lenkungsmaßnahmen ist die Tatsache, daß der Gesamtbetriebsumfang unverändert bleibt, weil andernfalls eine Betriebsausweitung oder partielle Betriebsstillegung gegeben wäre. Eine Verlegung des Betriebes liegt nicht vor, wenn eine Betriebsstätte innerhalb eines Orts ihren Platz wechselt oder sie in eine unmittelbar benachbarte Gemeinde übersiedelt, die noch zum gleichen übergemeindlichen örtlichen Wirtschafts- und Verkehrsbereich gehört. Der Begriff des Betriebsorts wird nicht durch Gemeindegrenzen beschrieben, sondern er wird von der tatsächlichen wirtschaftlichen Struktur einer Region bestimmt. Solange die räumliche Einfügung eines Betriebs in den wirtschaftlichen Zusammenhang innerhalb einer Region erhalten bleibt, liegt keine Betriebsverlegung vor. Nur die über den Wirtschafts- und Verkehrsbereich eines Gebiets hinausgehenden Änderungen des Betriebsstandorts sind als Betriebsverlegung zu betrachten. Keine Betriebsverlegung, sondern eine Betriebsstillegung oder -einschränkung, je nachdem ob der ganze Betrieb oder ein Betriebsteil verlagert wird, nimmt Huber [27] an, wenn der neue Betriebsort sich außerhalb des Bundesgebiets befindet [28]. Dieses Verständnis der Betriebsverlegung wird der heutigen wirtschaftlichen und militärischen Situation nicht mehr gerecht. Hinter der Auffassung Hubers steht die Erwägung, daß die tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen einer Güterproduktion im Ausland eine Beschränkung der Kapazität des Betriebes herbeiführen. Nach Schaffung des Gemeinsamen Marktes ist diesem Ge-

---

27) HUBER, aaO

28) so auch LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 62

danken jedoch die Grundlage entzogen worden. Die Verlagerung eines Betriebs in ein EWG-Land ist keine Betriebsstillegung oder -einschränkung, weil die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Betrieb in der Bundesrepublik oder in einem anderen EWG-Land arbeitet, sich im wesentlichen gleichen. Durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der NATO ist auch die Verlagerung eines Betriebs in ein anderes NATO-Land (zumindest innerhalb Europas) eine Betriebsverlegung, weil alle NATO-Länder ein vitales Interesse an der Produktion verteidigungsnotwendiger Güter haben und daher keine Maßnahmen verfügen werden, die eine Einschränkung der Betriebskapazität im Gefolge haben. Deshalb sind Betriebsverlagerungen in EWG- oder NATO-Länder normalerweise Betriebsverlegungen. Hingegen ist mit Huber eine Betriebsverlagerung als eine Betriebsstillegung oder -einschränkung aufzufassen, wenn dem verlagerten Betrieb rechtliche Behinderungen und Erschwernisse bei der Produktion im Aufnahmeland auferlegt werden und deshalb der Gesamtumfang der Produktion zurückgeht.

Das VSG enthält keine Rechtsgrundlage, um Betriebsverlegungen anordnen zu können. Das ESG läßt heute ebenfalls keine Betriebsverlegungen mehr zu. Im § 1 I Nr. 11 des ESG von 1965 [29] war eine Ermächtigung zur Betriebsverlegung vorgesehen, die aber durch die Änderung des ESG vom 4.1o.1968 gestrichen worden ist. Auch § 1 I Nr. 5 ESG, der Vorschriften über "die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft" zuläßt, gibt keine Rechtsgrundlage für Betriebsver-

---

29) BGBl I, S. 938

legungen ab. Die Vorschrift läßt nicht globale Regelungen über die Verwendung von Produktionsmitteln zu wie etwa § 1 I Nr. 7 WSG, sondern sie deckt nur Vorschriften, die die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben betreffen, daß heißt die Eingliederung von Produktionsmitteln in den Betrieb wird schon vorausgesetzt.

Im Gegensatz zu VSG und ESG gibt das WSG der Exekutive im § 1 I Nr. 7 ("Verbringung von Produktionsmitteln") eine Handhabe, Betriebsverlegungen anzuordnen. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich diese Befugnis nicht unmittelbar. Daher geht auch der Jahresbericht 1967/68 des BDI [30] von der Bewahrung der Wirtschaft vor staatlichen Eingriffen auf betrieblicher Ebene aus, da das WSG eine dem § 1 der früheren Warenverkehrsordnung [31] entsprechende generelle Ermächtigung, "den Verkehr mit Waren zu überwachen und zu regeln", nicht einhält. Ein anderes Ergebnis ergibt aber die Auslegung des Passus "die Verbringung von Produktionsmitteln" im § 1 I Nr. 7 WSG.

Die Formulierung "Verbringung von Produktionsmitteln" ermächtigt zum Erlaß von Bestimmungen, die sich auf den Standort von Produktionsmitteln beziehen, das heißt es kann vorgeschrieben werden, zu welchem Ort Produktionsmittel transportiert werden sollen. Legt man nun den Begriff Produktionsmittel weit aus, so ist eine Betriebsver-

---

30) Jahresbericht des BDI 1967/68, S. 156 f
31) Verordnung i.d.F. vom 18.8.1939 RGBl I S. 1430

verlegung durch die Verlegung von Produktionsmitteln nach § 1 I Nr. 7 WSG möglich. Ausgehend von der durch Huber [32] entwickelten Definition des Begriffs Produktionsmittel im Hinblick auf Art. 15 GG, können auch für den Anwendungsbereich des WSG als Produktionsmittel alle sächlichen oder rechtlichen Mittel angesehen werden, die zur Erzeugung von Gütern verwendet werden. Dazu gehören die der Gewinnung und Herstellung (einschließlich der Be- und Verarbeitung) wirtschaftlicher Erzeugnisse dienenden Gegenstände und Rechtstitel. Huber nennt als Beispiele die industriellen Betriebsanlagen einschließlich der Maschinen und Werkzeuge, die für den Produktionsprozeß erforderlichen Naturkräfte, Rohstoffe und Halbfertigfabrikate und die für die Produktion wesentlichen Rechtstitel, etwa Patent- und Urheberrechte.

Untersucht man den Begriff Produktionsmittel im Zusammenhang mit der Lehre von den Produktionsfaktoren, so sind betriebs- und volkswirtschaftlicher Ansatzpunkt zu unterscheiden. Die Betriebswirtschaftslehre teilt die Produktionsfaktoren in Arbeit, Betriebsmittel und Werkstoffe ein [33]. Die Volkswirtschaftslehre hingegen erkennt als Produktionsfaktoren nur Arbeit, Boden und Kapital an [34]. Der Begriff Kapital wird in diesem Zusammenhang nicht als Geldkapital, sondern als Realkapital verstanden. Das Realkapital, auch Pro-

---

32) HUBER WVR Bd II § 78 I 3; ihm folgend v. MANGOLDT-KLEIN Art. 15 Anm. V 4, KIMMINICH BK Art. 15 Rdnr. 32, IPSEN VVDStRL 1o (1952), S. 74, 1o8

33) WÖHE, Einführung in dieAllgemeine Betriebswirtschaftslehre (1969), S. 57

34) SCHNEIDER, Theorie des Wirtschaftskreislaufs (1969), S. 9 ff; WÖ , asO.

duktivkapital oder produzierte Produktionsmittel oder schlicht Produktionsmittel genannt, umfaßt im wesentlichen Maschinen, maschinelle Anlagen, Werkzeuge, Geräte jeder Art, Betriebsgebäude, Montage- und Lagerhallen (sogenannte Gebrauchsgüter), ferner Betriebsstoffe wie Brennstoffe, Treibstoffe, Schmierstoffe und Hilfsstoffe wie Farbe und Leim (sogenannte Verbrauchsgüter) [35]. Über die Gebrauchs- und Verbrauchsgüter hinaus werden zum Realkapital auch die Rohstoffe sowie die Halb- und Fertigerzeugnisse gezählt, die als Ausgangsstoffe für die Herstellung von Erzeugnissen verwendet werden [36].

Betriebswirtschaftlich gesehen bestehen die Produktionsmittel aus Betriebsmitteln und Werkstoffen [37]. Unter Werkstoffen faßt man alle Güter zusammen, aus denen durch Umformung, Substanzänderung oder Einbau neue Fertigprodukte hergestellt werden. Zu ihnen gehören die Rohstoffe, Halb- und Fertigerzeugnisse und Betriebsstoffe wie Kohle, Öl und Gas. Der Begriff der Werkstoffe umfaßt demnach den volkswirtschaftlichen Begriff der Verbrauchsgüter und geht über ihn noch hinaus. Unter Betriebsmitteln werden alle Einrichtungen und Anlagen verstanden, welche die technische Voraussetzung betrieblicher Produktion bilden. Der Terminus Be-

---

35) SCHNEIDER, aaO, S. 9 f

36) SCHNEIDER, aaO, S. 4; GUTENBERG, Betriebswirtschaftslehre Bd I (1966), S. 4

37) WÖHE, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre (1969), S. 57

triebsmittel deckt einmal das vom volkswirtschaftlichen Begriff Gebrauchsgüter erfaßte Gebiet ab, zum anderen schließt er unter dem Begriff Gebrauchsgüter hinaus auch Grund und Boden ein. Da Grund und Boden nicht "verbracht", das heißt an einen neuen Bestimmungsort transportiert werden können, kann der Begriff Produktionsmittel im Sinne des § 1 I Nr. 7 WSG nur den Bereich der Betriebsmittel erfassen, der nicht in Grund und Boden besteht. Produktionsmittel im Sinne des § 1 I Nr. 7 WSG sind also nach der betriebswirtschaftlichen Terminologie Betriebsmittel, ausgenommen Grund und Boden und Werkstoffe. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist der Produktionsmittelbegriff identisch mit dem Begriff des Realkapitals.

Da die Betriebsmittel den Kern der Produktionsmittel darstellen, bieten sie den Hauptansatzpunkt für eine Betriebsverlegung. Mit der Verbringung von Betriebsmitteln wird das Herzstück eines Erzeugungsbetriebes verlegt, soweit die Verbringung sich auf Betriebsmittel bezieht, die eine Schlüsselstellung im Produktionsablauf einnehmen (zum Beispiel ein Fließband bei der Kraftfahrzeugfertigung). Nach der Standortänderung der Betriebsmittel ist eine Produktion am alten Betriebsort nicht mehr aufrechtzuerhalten. Der Unternehmer wird so gezwungen, seinen ganzen Betrieb zu verlegen, wenn er ihn nicht aufgeben und seine Einnahmequelle verlieren will. Eine Betriebsverlegung kann demnach über eine Betriebsmittelverlagerung erreicht werden. Diesem Ergebnis entspricht auch das Ziel des § 1 I Nr. 7 WSG, die Zivilbevölkerung und die Streit-

kräfte mit verteidigungsnotwendigen Sachgütern zu versorgen; denn die alleinige Verlegung von Produktionsmitteln risse organisierte, geschlossene und funktionierende Produktionseinheiten auseinander und verursachte eine Produktionsunfähigkeit des Betriebes.

2) Betriebserrichtung

Die Betriebserrichtung umfaßt die Neuerrichtung, die Wiederaufnahme eines nicht nur vorübergehend eingestellten Betriebs und die Sortimentserweiterung. Das traditionelle rechtliche Instrumentarium zur Regelung der Betriebserrichtung sind Genehmigungspflichten, Gebote und Verbote.

a) Neuerrichtung von Betrieben

Die Neuerrichtung von Betrieben und die Wiederaufnahme der Wiedereröffnung eines nicht nur vorübergehend eingestellten Betriebs sind einander gleichzustellen und den gleichen Regeln zu unterwerfen, beide Arten der Betriebserrichtung stimmen in der Folge überein, daß ein Wirtschaftssubjekt mehr seine Produkte auf den Markt bringt. Das WSG enthält Ermächtigungen zum Erlaß von Betriebserrichtungsvorschriften. Durch ein Verbot der Abgabe von Produktionsmitteln (§ 1 I Nr. 7 WSG) kann die rechtliche und tatsächliche Überlassung der Produktionsmittel an einen Dritten verhindert werden [38]. Einem investitionswilligen Unternehmer, der bei einem anderen

38) WAGNER, WSG, § 1 Rdnr. 22

Unternehmer Maschinenanlagen zur Neuerrichtung eines Betriebes bestellt hat, kann so unmittelbar über die Produktionsmittellenkung die Betriebserrichtung unmöglich gemacht werden, indem die Exekutive dem lieferungswilligen Unternehmer ein Abgabeverbot von Produktionsmitteln auferlegt. Diese Auslegung der "Abgabe von Produktionsmitteln" im § 1 I Nr. 7 WSG wendet sich gegen die von Lohrberg[39] vertretene Interpretation, der auf dem Standpunkt steht, Regelungen über die Abgabe von Produktionsmitteln dienten nur dazu, den Weg der Produktionsmittel zu kontrollieren, indem zum Beispiel bestimmt werden könne, jene an öffentliche Sammelstellen zur Registrierung abzuliefern. Nach Lohrberg sollen Regelungen über die Betriebserrichtungen sich nicht auf die Wendung "Abgabe von Produktionsmitteln", sondern nur auf den Passus "Verwendung von Produktionsmitteln" im § 1 I Nr. 7 WSG stützen können. Diese enge Auffassung des Begriffs der "Abgabe", der nach Lohrberg dem der "Ablieferung" im § 1 I Nr. 2 ESG entsprechen soll, findet im Wortlaut des § 1 I Nr. 7 WSG keine Stütze. Nach dem gewöhnlichen Wortsinn deckt der Begriff "Abgabe" nicht nur die Überlassung von Produktionsmitteln an öffentliche Sammelstellen oder andere Kontrollen des Wegs der Produktionsmittel, sondern auch die Überlassung von Produktionsmitteln an private Unternehmer. Auch falls man mit Lohrberg die "Abgabe" im § 1 I Nr. 7 WSG der "Ablieferung" im § 1 I Nr. 2 ESG gleichstellte, so wäre die Weitergabe von Produktionsmitteln an Private nicht ausgeschlossen,

---

39) LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 54, 55

weil Vorschriften über die "Ablieferung", wie Welck [40] zutreffend ausführt, jede Überlassung von Erzeugnissen, auch an Private oder den privaten Handel, erfassen.

Vorschriften über die "Verwendung von Produktionsmitteln" können Neueinrichtungen oder Wiedereröffnungen von Betrieben verhindern oder genehmigungspflichtig machen. Die "Verwendung von Produktionsmitteln" betrifft zwar in erster Linie den Erzeugungsprozeß, aber der Begriff umfaßt außerdem die Tatbestände der Be- und Verarbeitung, der Lieferung und des Bezugs [41]; denn diese Tatbestände bezeichnen nur Modalitäten der Verwendung von Produktionsmitteln und Waren auf der Verteilerstufe. Vorschriften über die "Verwendung von Produktionsmitteln" können daher Verbote und Genehmigungspflichten auf der Erzeugungsstufe und Verteilerstufe aussprechen. Soweit sich Normen auf die Verteilerstufe beziehen, sind die gleichen Regelungen möglich, zu denen schon die "Abgabe von Produktionsmitteln" ermächtigt. Deshalb können Bestimmungen über die Neuerrichtung oder Wiedereröffnung sich auf den Passus "Abgabe und Verwendung von Produktionsmitteln" im § 1 I Nr. 7 WSG stützen.

---

40) WELCK, ESG, § 1 Rdnr. 39

41) WAGNER, WSG, § 1 Rdnr. 12; WELCK, ESG, § 1 Rdnr. 74

Ob die Neuerrichtung oder Wiedereröffnung von nicht vorübergehend eingestellten Betrieben nach dem Passus "Verwendung von Produktionsmitteln" jemandem zur Pflicht gemacht werden kann, ist zweifelhaft. Die Verwendung von Produktionsmitteln befaßt sich mit den Fragen, ob, welche und wie Produktionsmittel einzusetzen sind. Der Begriff Verwendung deckt den gesamten denkbaren Einsatz von Produktionsmitteln ab. Regelungen über die Verwendung von Produktionsmitteln setzen die Existenz jener voraus; der Wortsinn des Begriffs Verwendung erfaßt nicht die Schaffung oder Beschaffung von Produktionsmitteln. Aus dieser Auslegung der "Verwendung von Produktionsmitteln" folgt für die Neuerrichtung oder Wiedereröffnung von Betrieben: die Neuerrichtung eines Betriebes kann nicht angeordnet werden, weil dazu Produktionsmittel geschaffen oder beschafft werden müßten. Zur Wiedereröffnung eines nicht nur vorübergehend eingestellten Betriebes kann hingegen ein Unternehmer angewiesen werden, da hier nur die Frage berührt wird, ob vorhandene Produktionsmittel eingesetzt werden sollen.

Eine gesetzliche Ermächtigung zur Regelung von Betriebserrichtungen auf dem Sektor der Ernährungs- und Landwirtschaft findet sich im § 1 I Nr. 11 ESG. Danach sind Bestimmungen über die Neueröffnung von Betrieben und über die der Neueröffnung gleichgestellte Wiederaufnahme nicht nur vorübergehend eingestellter Betriebe aufgrund der Alternative "Eröffnung von Betrieben" im § 1 I Nr. 11 ESG möglich. Sowohl die

Neueröffnung als auch die Wiedereröffnung von Betrieben kann angeordnet oder verboten oder einer Genehmigungspflicht unterworfen werden.

Die Wiederaufnahme eines Verkehrsbetriebes kann gemäß § 1 I Nr. 1, II Nr. 3 VSG erreicht werden, indem dem Verkehrsunternehmer auferlegt wird, seine stillgelegten Verkehrsmittel (zum Beispiel wegen Unrentabilität) wieder fahrbereit zu machen (§ 1 I Nr. 1 ("Benutzung von Verkehrsmitteln") VSG) und Güter und Personen zu befördern (§ 1 II Nr. 3 ("Begründung von Beförderungspflichten") VSG). Eine Neuerrichtung von Verkehrsbetrieben kann durch die Untersagung der Inbetriebnahme von Verkehrsmitteln gemäß § 1 I Nr. 1 ("Benutzung von Verkehrsmitteln") VSG verhindert werden. Sie kann jedoch niemandem zur Pflicht gemacht werden, weil die Begründung von Betriebs- und Beförderungspflichten einen Verkehrsbetrieb voraussetzen.

b) Sortimentserweiterung

Eine Sortimentserweiterung liegt vor, wenn neue Waren in das Produktionsprogramm aufgenommen werden [42]. Dieser Vorgang läßt sich auch als betriebliche Neuerrichtung und zuvor in räumlicher Verbindung mit einem schon vorhandenen Betrieb auffassen [43]. Deshalb ist eine Sortimentserweiterung den oben erörterten

---

42) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 57

43) Lohrberg, aaO; Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 1o.1.1936 im: RWMBl. 194o, S. 215

Regeln für eine Neuerrichtung eines Betriebes zu unterstellen. Eine Sortimentserweiterung und damit eine Neuerrichtung eines Betriebes ist jedoch nur gegeben, wenn die neuproduzierten Güter im Verhältnis zu den bisher hergestellten Waren völlig andersartig sind und mit ihnen in keinerlei innerem Zusammenhang stehen [44]. Die Andersartigkeit einer Ware ist dadurch gekennzeichnet, daß die neue Ware für den Betrieb in solchem Maße unüblich ist, daß sie unter Berücksichtigung des Gesamtcharakters des Betriebs etwas Ungewöhnliches darstellt. Dies ist der Fall, wenn die neue Ware einer ganz anderen Gattung angehört, zum Beispiel Herstellung von Kleidung statt Maschinen. Der innere Zusammenhang zwischen den bisher hergestellten Waren und den neuproduzierten ist nicht gegeben, wenn die Artikelgruppe in Wesen, Art und Typ differieren, etwa ein Schirme produzierender Betrieb Zigaretten in das Sortiment übernimmt.

3. Betriebserweiterung, -einschränkung und -stillegung

Bei Regelungen über Betriebserweiterungen und -einschränkungen handelt es sich um eine Einflußnahme auf die materiell bedingte Leistungsfähigkeit des Betriebs, nicht auf die Leistung als solche [45].

---

44) Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 1o.1.1936, aaO; auch für die folgenden Ausführungen

45) HAMANN, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung (1953), S. 1o1

Anordnungen über Betriebserweiterungen zielen auf eine größere Leistungsfähigkeit des Betriebs ab. Sie betreffen nicht die Erhöhung der Leistungsfähigkeit, die sich aus Rationalisierungsmaßnahmen oder gesteigertem Einsatz der Belegschaft ergibt, sondern sie wollen eine über die normale Fortentwicklung hinausgehende Steigerung der Produktion (Zum Beispiel durch Investitionen) erreichen [46]. Die Erweiterungsverbote stehen systematisch in der Mitte zwischen den Anordnungen, die sich mit Betriebserweiterungen und -einschränkungen befassen. Durch Erweiterungsverbote soll der augenblickliche status quo eines Betriebs zementiert werden, das heißt die momentane Kapazität des Betriebs soll weder wesentlich erhöht noch herabgesetzt werden.

Die Ermächtigung zur Regelung der "Verwendung von Produktionsmitteln" im § 1 I Nr. 7 WSG läßt Maßnahmen zu, die Betriebserweiterungen und -verbote bezwecken [47]. So kann zum Beispiel ein Gebot oder eine Genehmigungspflicht für den Einsatz neuer Maschinen geschaffen oder der schon erfolgte Einsatz neuer Maschinen verboten werden. Erweiterungsverbote werden in der Praxis meistens durch ein Limit in vom Hundert der früheren Herstellung festgesetzt. So ließ zum Beispiel die Anordnung zur Sicherung des planmäßigen Ausbaus der Eisen verarbeitenden Industrie und Metallindustrie vom

---

46) HAMANN, aaO

47) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 59

27.3.1940 [48] des Reichswirtschaftsministers eine Steigerung der Produktion um 10% zu.

Erweiterungsverbote oder Genehmigungspflichten dieser Art sind auch auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft möglich, denn das ESG läßt in § 1 I Nr. 5 Regelungen zu, die "die Verwendung von Produktionsmitteln in Betrieben der Ernährungswirtschaft" betreffen. Nach dieser Vorschrift kann zum Beispiel einer Bäckerei untersagt werden, den neu angeschafften Elektrobackofen zusätzlich zu benutzen. Betriebserweiterungen und -verbote können auf dem Gebiet der Verkehrswirtschaft auf § 1 I Nr. 1 VSG, der Vorschriften über die Benutzung und den Betrieb von Verkehrsmitteln zuläßt, und auf § 1 II Nr. 3 VSG gestützt werden, der die Begründung, Erweiterung oder Beschränkung von Betriebs- und Beförderungspflichten vorsieht. Die Benutzung von Bussen kann auf Grund dieser Rechtsgrundlagen geboten oder verboten werden. Schon vorhandene Beförderungspflichten privater Busunternehmen können durch die Zuweisung neuer Linien erweitert werden.

Die Betriebseinschränkungen verändern den status quo eines Betriebs, indem sie seine Leistungsfähigkeit herabsetzen. Mit Betriebseinschränkungsvorschriften können kriegsunwichtige Betriebe aus dem Wirtschaftsprozeß weitgehend ausgeschieden werden. Wenn Energie, Rohstoffe oder andere Betriebsmittel eingespart werden

---

48) RWMBl S. 139

sollen, wird dieses Ziel oft über Betriebseinschränkungen zu erreichen sein.

Betriebsstillegungen treten in der Form von Verboten und Geboten auf. Ein Stillegungsgebot ist der schärfste Fall einer Betriebseinschränkung. Das Stillegungsverbot hingegen dient der Aufrechterhaltung der Produktion und so der Sicherung der Versorgung von Zivilbevölkerung und Streitkräften. Die Kapazität eines Betriebes soll erhalten bleiben und voll ausgenutzt werden. Das Stillegungsverbot ist daher oft mit Vorschriften über Betriebserweiterungen gekoppelt.

Betriebseinschränkungen und -stillegungen finden eine Rechtsgrundlage im § 1 I Nr. 7 WSG ("Verwendung von Produktionsmitteln"), da die Verwendung von Produktionsmitteln auch die Frage einbezieht, ob die Produktionsmittel überhaupt und wie oft sie einzusetzen sind. Auf Grund dieser Vorschrift kann zum Beispiel angeordnet werden, daß das Fließband bei Opel, auf dem der Admiral (Luxuswagen) montiert wird, stillzulegen sei. Das ESG von 1965 [49] ermächtigte in seinem § 1 I Nr. 11 zu Betriebsstillegungen und -einschränkungen. Nach der Gesetzesänderung von 1968 ist diese Ermächtigung im § 1 I Nr. 11 ESG weggefallen. Die Wirkung von Stillegungsverboten hingegen ist auch nach der Neufassung des § 1 I Nr. 11 ("Aufrechterhaltung von Betrieben") ESG zu erzielen, weil die Weiter-

---

49) BGBl I S. 938

führung eines Betriebs gegen den Willen des Unternehmers angeordnet werden kann [50]. Stillegungsgebote und andere Vorschriften über Betriebseinschränkungen können aufgrund des § 1 I Nr. 5 ("Verwendung von Produktionsmitteln") ESG erlassen werden. Auf dem Verkehrssektor sind ebenfalls Betriebseinschränkungen und -stillegungen von Verkehrsunternehmen möglich. Gemäß § 1 I Nr. 1 VSG kann die Benutzung und der Betrieb von Verkehrsmitteln, -anlagen und -einrichtungen untersagt werden. Auf § 1 I Nr. 2 VSG gestützt, ist die Verwaltung in der Lage, die Beförderung von Personen und Gütern durch Verkehrsunternehmen (auch auf Null) zu beschränken. § 1 II Nr. 3 VSG sieht die Möglichkeit der Beschränkung von Betriebs- und Beförderungspflichten vor. Auch diese Norm ist geeignet, den Wirkungskreis eines Verkehrsunternehmens einzuschränken.

4. Betriebsübertragung

Die Betriebsübertragung umfaßt jede durch Rechtsgeschäft (Kauf, Pacht, Schenkung) oder Gesetz (Erbgang) herbeigeführte personelle Veränderung der betrieblichen Inhaberschaft [51]. Das WSG und ESG enthalten keine Rechtsgrundlage, um Betriebsübertragungen zu regeln. Nur das VSG enthält im § 1 I Nr. 3 eine Beschränkung der Veräußerung oder sonstigen rechtsgeschäftlichen Überlassung von Verkehrsmitteln an Gebietsfremde. Die Vorschrift dient der Substanz-

---

50) WELCK, ESG, § 1 Rdnr. 101

51) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 63

sicherung im Bereich des Verkehrs. Die Rechtsgeschäfte über Verkehrsmittel können von einer Genehmigung abhängig gemacht werden.

V. Die Produktionslenkung

Die Produktionslenkung bezieht sich auf Art und Umfang der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion. Sie kann durch Lenkung von Rohstoffen, Energien und Investitionsmitteln oder durch Beeinflussung der Herstellung der Güter erfolgen. Nach der herkömmlichen Terminologie [52] wird die Herstellungslenkung als unmittelbare Produktionslenkung bezeichnet und die Lenkung der Rohstoffe und Energien als mittelbare Produktionslenkung aufgefaßt. Dieser Differenzierung soll allerdings im weiteren Gang der Untersuchung nicht gefolgt werden, sondern im Anschluß an Rinck [53] wird die Produktionslenkung an Hand ihrer hauptsächlichen Erscheinungsformen charakterisiert, weil juristisch die herkömmliche Unterscheidung keinerlei Bedeutung besitzt und das Instrumentarium der mittelbaren Produktionslenkung auch zur Herstellungslenkung herangezogen wird. So können sich zum Beispiel Kontingente auf Endprodukte oder Ausgangsmaterialien beziehen. Im ersten Fall handelt es sich um unmittelbare, im zweiten um mittelbare Produktionslenkung.

---

52) HUBER, WVR Bd II, § 85 II; EHLERMANN, Wirtschaftslenkung und Entschädigung (1957), S. 28; LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 64

53) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 276 ff; derselbe MDR 1952, S. 524, 525; Wirtschaftsrecht 1972, S. 5, 11

Allen Maßnahmen der Produktionslenkunt ist gemeinsam, daß sie sich nicht an den Konsumenten wenden. Sie entfalten ihre Wirkung ausschließlich gegenüber dem Produzenten. In der Praxis der Bewirtschaftung während der beiden Weltkriege haben sich zur Lenkung der Produktion vornehmlich vier Arten von Lenkungsverfügungen herausgebildet. Es handelt sich um das Kontingent, das Herstellungsgebot, die Verarbeitungsvorschrift und das Liefergebot [54]. Mit dieser Tradition der Realisierung der Produktionslenkung wollten sie Sicherstellungsgesetze nicht brechen. Auch sie bieten mittelbar über eine entsprechende Sicherstellungsverordnung eine Rechtsgrundlage für die eben skizzierten Lenkungsverfügungen an. Mit Hilfe der Lenkungsverfügungen können dem Produzenten eine bestimmte Herstellung auferlegt oder verboten werden oder gewisse Qualitäten von Gütern vorgeschrieben oder Abgabepflichten begründet werden.

1. Kontingente

Die Kontingentierung bedeutet nach der Definition des Gesetzgebers im § 4 I Nr, 6 der Milchverordnung vom 29.7.1938 [55] die hoheitliche Festsetzung von Höchstgrenzen des Produktionsvolumens in Verarbeitungsbetrieben. Sie hat also die Aufgabe, Gütermengen zu regulieren. Das Kontingent stellt inhaltlich ein Verbot dar, weil es dem Unternehmer untersagt,

---

54) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 277 ff
55) RGBl I S. 957

mehr als eine bestimmte Menge von Gütern zu produzieren [56]. Im Gegensatz hierzu und im Anschluß an die in der Weimarer Republik herrschende Meinung [57] stehen Huber [58] und Lohrberg [59] auf dem Standpunkt, Kontingente könnten nicht nur Höchstgrenzen für die Produktion, sondern auch Mindestgrenzen in dem Sinne festlegen, daß letztere den Unternehmer einer Herstellungspflicht unterwerfen, die ihn verpflichte, das Kontingent (die Quote) auszunutzen. Diese Auffassung beruht auf der Meinung, die Rechtsnatur des Kontingents sei als eine Rechts- und Pflichtenlage anzusehen, die sowohl ein Verarbeitungsrecht als auch eine Verarbeitungspflicht umfasse. Das Verarbeitungsrecht entsteht nach dieser Betrachtungsweise im Wege hoheitlicher Verleihung durch begünstigenden Verwaltungsakt [6o]. Die Verarbeitungspflicht wird als die Kehrseite des Verarbeitungsrechts aufgefaßt.

---

56) RINCK, Wirtschaftsverwaltungsrecht (1969), Rdnr. 277; HAMANN, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung (1953), S. 111; BLAICH, Ernährungswirtschaftliche Kontingentierungsmaßnahmen und Bonner Grundgesetz (1971), S. 82; ders. aaO, S. 69 ff auch in ausführlicher Vorstellung der abweichenden Meinung

57) MÜLLENBUSCH, Das Kontingent in der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung (1939), S. 91; BUSSE, Wirtschaftspolitische Praxis und Rechtsbildung (1941), S. 34; MERKEL, Recht des Reichsnährstandes 1935, S. 737, 739

58) HUBER, WVR Bd II, § 85 II

59) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 86, 98; ebenso SCHREDL, Rechtsformen der Wirtschaftslenkung (1965), S. 3o

6o) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 98 und die in der Weimarer Republik herrschende Meinung

Gegen diese Definition des Kontingents spricht einmal der Wortsinn des Begriffs Kontingent, zum anderen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Verleihung eines Verarbeitungsrechts. Der Begriff Kontingent stellt ein anderes Wort für Anteil oder Quote dar, das heißt der Begriff gibt bei der Bewirtschaftung von Waren über festgesetzte Warenmengen Aufschluß, die verbraucht werden dürfen[60a]. Der Begriff Kontingent enthält, geht man von der Wortbedeutung aus, keine Verpflichtung, die zugewiesene Quote tatsächlich auszunutzen. Der Wortsinn des Begriffs Kontingent deckt eine Herstellungs- oder Verarbeitungspflicht nicht. Das Kontingent beschränkt sich vielmehr darauf, Höchstgrenzen für die Produktion oder Verteilung von Waren festzusetzen. Ein Kontingent stellt inhaltlich allein ein Verbot dar.

Für diesen engeren Kontingentsbegriff spricht weiter, daß der Kontingentsbegriff von Huber und Lohrberg nicht vom Herstellungsgebot klar abgegrenzt werden kann, weil beide Autoren beim Kontingent die Verarbeitungspflicht als Kehrseite des Verarbeitungsrechts auffassen. Der klareren Begriffsbildung und der Rechtssicherheit ist mehr gedient, wenn man die Verarbeitungspflicht unter den Begriff des Herstellungsgebots subsumiert und als Gegenstück zu den Kontingenten versteht. Ferner betrachtet die Einstellung zum Kontingent von Lehrberg und Huber nicht genügend das durch das Grundgesetz festgelegte Verhältnis des Individuums zum Staat. Ein Verarbeitungsrecht, also das Recht auf Arbeit,[60b] kann heute nicht

---

60a) MACKENSEN, Neues Deutsches Wörterbuch (1953), S. 449

60b) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 2, Rdnr. 43 m.w.N.

mehr durch die Verleihung eines Kontingents begründet werden, weil Art. 2 I GG dieses Recht als subjektiv öffentliches garantiert und so dem Gesetzgeber und der Exekutive das Verarbeitungsrecht schon vorgegeben ist. Das Recht auf Arbeit kann nicht durch die Exekutive entzogen oder begründet, sondern nur im Rahmen des Art. 2 I GG eingeschränkt werden. Das Kontingent als solches besitzt demnach den Charakter einer Begrenzung dieser Ausprägung des allgemeinen Freiheitsrechts. Es schränkt das Recht auf Arbeit in zulässiger Weise ein, verleiht dieses Recht aber nicht.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß das Kontingent ein Verbot an den Unternehmer bedeutet, nicht mehr als eine bestimmte Menge von Gütern zu produzieren. Das Kontingent setzt entweder Höchstgrenzen für die Produktion fest oder es bezieht sich auf die zur Verarbeitung gelangenden Ausgangsprodukte und bestimmt, daß nicht mehr als eine bestimmte Menge jener zur Produktion verwendet werden dürfen.

Das WSG macht es der Verwaltung möglich, Kontingentierungen anzuordnen. Es bieten sich dazu der § 1 I Nr. 1 ("Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft") WSG und der § 1 I Nr. 2 ("Bearbeitung und Verarbeitung von Waren der gewerblichen Wirtschaft") WSG an. Der Begriff Herstellung erfaßt den gesamten Bereich der Erzeugung von den Rohstoffen über die Halbwaren bis zu den fertigen Endprodukten [61]. Die Vorschrift ist eine Generalklausel zur Erfassung der

---

61) WAGNER, WSG, § 1 Rdnr. 1o

Warenproduktion auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft [62]. Deshalb schließt § 1 I Nr. 1 WSG auch die im § 1 I Nr. 2 WSG genannte Bearbeitung und Verarbeitung von Waren der gewerblichen Wirtschaft ein [63]. Auf diese Vorschriften gestützt, kann die Verwaltung Industrie- und Handwerksbetrieben, Produktionsmittelbetrieben (zum Beispiel Maschinen- oder Werkzeugfabriken) und Verbrauchsgüterbetrieben (zum Beispiel Schuhfabriken) aufgeben, in diesem Jahr etwa 6o% der Vorjahresproduktion nicht zu überschreiten. Der Verwaltung ist es auch erlaubt, die Produktion von bestimmten Waren einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Um den Unternehmer zu zwingen, nicht mehr als eine bestimmte Menge von Waren zu produzieren, erteilt die Verwaltung die Genehmigung nur zur Herstellung einer bestimmten Stückzahl des Guts. Es kann ferner zum Beispiel die Bearbeitung und Verarbeitung von Eisenerzeugnissen beschränkt werden, um den Verbrauch der eigenen Vorräte der Unternehmen an Rohstoffen und Halfertigfabrikaten zu kontingentieren.

Gemäß § 1 I Nr. 4 ("Erzeugung") WSG ist die Verwaltung in der Lage, Höchstgrenzen für die Erzeugung von elektrischer Energie festzusetzen [64]. § 1 I Nr. 7 WSG gestattet der Verwaltung Vorschriften über die Herstellung und die Verwendung von Produktionsmitteln zu erlassen. Auch diese Norm ist geeignet, um Kontingen-

---

62) JUSCHKA, BWV 1971, S. 18o, 181

63) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 1o; MOEHRKE, Erl. zum § 1 I Nr. 1 WSG, in: Das Deutsche Bundesrecht (1972)

64) WAGNER, WSG, § 1, Rdnr. 17

tierungen durchzuführen. Der Begriff Herstellung erfaßt den Erzeugungsprozeß von Produktionsmitteln, der Begriff Verwendung den Einsatz von Produktionsmitteln. Die Vorschrift ermöglicht es demnach der Verwaltung, zum Beispiel zu bestimmen, wie viele automatische Webstühle hergestellt und ob und wie sie eingesetzt werden sollen. Die Einführung einer Genehmigungspflicht für Herstellung und Verwendung von Produktionsmitteln läßt auch § 1 I Nr. 7 WSG zu.

Auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft kann die Verwaltung ebenfalls Kontingente festsetzen. Das ESG enthält in seinem § 1 I Nr. 1 der Ermächtigung zu Regelungen über den Anbau von Nutzpflanzen. Unter Anbau ist neben der Saat und Pflanzung im Erdboden auch die Kultur pflanzlicher Organismen in freien Gewässern zu verstehen (zum Beispiel Zucht und Vermehrung von Algen) [65]. Die Vorschrift berechtigt die Verwaltung zum Beispiel, den Anbau von Rüben einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen, um auf diese Weise den Rübenanbau zu begrenzen. Die Verwaltung kann ferner Höchstgrenzen für die pflanzliche Erzeugung festsetzen. Sie kann vorschreiben, daß ein Landwirt die Aussaat von Roggen auf die Fläche des Vorjahres zu begrenzen hat. § 1 I Nr. 5 ESG erlaubt die Verwendung von Produktionsmitteln wie Maschinen, technische Anlagen und sonstiges Gerät in Betrieben der Ernährungswirtschaft (Mühlen, Bäckereien, Metzgereien) festzulegen.

---

65) KRATTENMACHER, ESG, § 1, Rdnr. 9

Der Einsatz von Produktionsmitteln kann mit diesen Rechtsgrundlagen verboten oder genehmigungspflichtig gemacht werden. Auf diese Weise erreicht die Verwaltung, daß der Einsatz der Produktionsmittel in den Betrieben eine Höchstgrenze nicht überschreitet.

Auf Grund des VSG können keine Kontingente festgesetzt werden. Die Rechtsfigur des Kontingents bezieht sich ausschließlich auf den Produktions- und Vorbereitungsbereich. Da das Anwendungsgebiet des VSG diese Gebiete nicht erfaßt, ermächtigt es auch nicht zu Kontingentierungen.

2. Herstellungsgebote

Herstellungsgebote begründen einen hoheitlichen Befehl der Exekutive an ein bestimmtes Unternehmen, eine bestimmte Produktions- oder Handelsleistung zu erbringen [66]. Sie stellen öffentlich-rechtliche Leistungspflichten dar, die ihrem Wesen und Inhalt nach Regelungen der Berufsausübung sind. Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus sind sie daher grundsätzlich als zulässig anzusehen.

Als Rechtsgrundlage bieten sich alle Vorschriften in den Sicherstellungsgesetzen mit produktionsbezogenem Inhalt an. In Betracht kommt jeweils der gesamte Katalog des § 1 I WSG und des § 1 I ESG bis auf den § 1 I

---

66) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 279; HAMANN, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung (1953), S. 106

Nr. 9 ("das Verbot der gewerbsmäßigen Abgabe der Erzeugnisse für höchstens 48 Stunden") ESG und zu § 1 I Nr. 6 ("die Weiterleitung von Waren der gewerblichen Wirtschaft in Rohrleitungen") WSG. Insbesondere sind § 1 I Nr. 1 ("Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft") WSG, § 1 I Nr. 8 ("die Fertigung in Betrieben der gewerblichen Wirtschaft") WSG und § 1 I Nr. 2 ("Herstellung der Erzeugnisse") ESG zu erwähnen. Auf die genannten Normen des WSG ließe sich zum Beispiel eine Rechtsverordnung stützen, die dem § 1 II der Verordnung vom 15.1o.1951 über Herstellung, Lieferung und Bezug von Eisen und Stahlerzeugnissen [67] entspricht. Der § 1 II dieser Verordnung lautet: Jeder Hersteller hat die Erzeugnisse in der Menge, Qualität und Abmessung herzustellen, die ihm durch Herstellungsgebot vorgeschrieben wird.

Um einen Unterfall eines Herstellungsgebots handelt es sich bei den Ermächtigungen zur Regelung der Werkleistungen von Unternehmen in den §§ 1 I Nr. 5 ("Werkleistungen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft") WSG, 1 I Nr. 7 ("Instandhaltung von Produktionsmitteln") WSG, 1 II Nr. 1 (Bau und Instandsetzung von Verkehrswegen, -anlagen und -einrichtungen) VSG, 1 II Nr. 2 ("Instandsetzungen von Verkehrsmitteln") VSG. Die Werkleistung, in

---

67) VO Eisen II/51 BAnz. Nr. 2oo

Anlehnung an den Werkvertrag der §§ 631 ff. BGB definiert, ist nämlich nur eine Abart des Herstellungsgebots [68]. Dem betroffenen Unternehmen wird nicht eine Warenproduktion auferlegt, sondern die damit gleichzustellende Pflicht, einen bestimmten Erfolg wie Ausbesserung oder Instandhaltung von Bauwerken oder Maschinen herbeizuführen. Die Gleichstellung rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß die Werkleistungspflicht ausschließlich am Erfolg orientiert ist genauso wie ein "normales Herstellungsgebot".

3. Verarbeitungsvorschriften

Die Verarbeitungsvorschriften befassen sich mit der Herstellung von Produkten [69]. Der Unternehmer kann im Unterschied zu Kontingentierungsmaßnahmen und Herstellungsgeboten frei entscheiden, ob und wieviel er produzieren will. Auf die Herstellungsweise von Produkten wird Einfluß genommen, indem dem Hersteller die Verwendung bestimmter Stoffe auferlegt (Verwendungszwang) oder verboten (Verwendungsverbot) wird. Verwendungsvorschriften können einmal die Einsparung knapper verteidigungswichtiger Rohstoffe oder die Gewährleistung der Qualität eines Produkts bezwecken. Ferner wird die Herstellungsweise von Produkten be-

---

68) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 280; LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 102

69) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 281; ausführlich zu den Verarbeitungsvorschriften; LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 106 ff

stimmt, wenn der Produzent gezwungen wird, ein spezielles Herstellungsverfahren anzuwenden (Verfahrenszwang) oder ihm auferlegt wird, ausschließlich bestimmte Warentypen herzustellen (Standardisierungs- oder Rationalisierungszwang). Eine bestimmte Qualität der hergestellten Waren kann dem Unternehmer auch vorgeschrieben werden. Allen Vorbereitungsvorschriften ist gemein, daß sie die Existenz des zu behandelnden Stoffes bereits voraussetzen. Sie beziehen sich ausschließlich auf den Prozeß der Weiterverarbeitung der Produkte.

Verarbeitungsvorschriften können aufgrund der §§ 1 I Nr. 2 ("Bearbeitung und Verarbeitung") WSG, 1 I Nr. 8 ("Beschaffenheit der Erzeugnisse") ESG erlassen werden. So läßt § 1 I Nr. 8 ESG Beimischungsvorschriften (Verwendungsgebote oder -verbote) zu wie Bestimmungen über die Mischung der in den Verkehr zu bringenden, bei den Mühlen anfallenden Mehlerzeugnisse sowie über das Mischungsverhältnis, das von Bäckereien bei der Herstellung von Brot und anderen Backwaren einzuhalten ist [7o]. Über diese oben genannten Vorschriften hinaus bieten sich zum Erlaß von Verarbeitungsvorschriften aber auch die Normen in den Sicherstellungsgesetzen an, die einen produktionsbezogenen Inhalt haben [71]. So kann eine Herstellungsvorschrift, die sich auf § 1 I Nr. 1 ("Herstellung von Waren") WSG oder auf § 1 I Nr. 2 ("Herstellung der Erzeugnisse") ESG stützt, einen Verwendungs- oder Standardisierungszwang vorsehen.

7o) so § 3 I Nr. 4, 5 Getreidegesetz vom 24.11.1951 BGBl I S. 9o1

71) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 1o8

Das VSG bietet keine Rechtsgrundlage für den Erlaß von Verarbeitungsvorschriften. Wie schon beim Kontingent ergibt sich das aus dem Anwendungsbereich des VSG.

4. Liefergebote

Die Liefergebote verpflichten den Produzenten gewisse Warenmengen an bestimmte Abnehmer zu liefern [72]. Durch Liefergebote kann die Produktion gelenkt werden, wenn sie sich auf Rohstoffe, Ausgangsstoffe oder Halbfertigfabrikate beziehen und der Güterumlauf, falls die Liefergebote Endprodukte erfassen. Es können Liefergebote sowohl zugunsten der öffentlichen Verwaltung als auch privatwirtschaftlicher Unternehmer begründet werden. Sie stellen Verwaltungsakte dar, die einen Kontrahierungszwang auslösen [73]. Die Ausführung eines Liefergebots führt in der Regel zu einem privatrechtlichen Kaufvertrag.

Der Passus "Lieferung, Bezug, Zuteilung" im § 1 I Nr. 2 WSG und im § 1 I Nr. 2 ESG bietet eine Rechtsgrundlage für Sicherstellungsverordnungen, die zum Erlaß von Liefergeboten ermächtigen. Als Beispiel für ein Liefergebot, welches heute auf Grund des WSG ergehen kann, sei auf die Verordnung vom 15.1o.1951 über Herstellung, Lieferung und Bezug von Eisen und Stahlerzeugnissen [74] hingewiesen, die vorsah, daß

---

72) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 283; HUBER WVRD § 86 II 2; JUSCHKA BWV 1971, S. 18o, 181

73) RINCK, aaO, mwN

74) VO Eisen II/51 B Anz. Nr. 2oo

die Abnehmer aus dem Vorjahr wiederum mit einer bestimmten Quote beliefert werden mußten. Ein weiteres Beispiel für ein Liefergebot ist die Ablieferungspflicht aller Kohlezechen und Kokereien an die regionalen Kohlesyndikate auf Grund des Kohlenwirtschaftsgesetzes vom 23.3.1919 [75] und nach 1945 an den Deutschen Kohlenverkauf auf Grund des Gesetzes Nr. 75 vom 1o.11.1948 [76] der britischen und amerikanischen Militärregierung.

VI. Die Beschlagnahme

1. Rechtsgrundlagen für Beschlagnahmeanordnungen

Zu Beschlagnahmeanordnungen im Notstand ermächtigt insbesondere der Passus "die Zuteilung, die Lieferung, der Bezug und die Verwendung" in den §§ 1 I Nr. 2 WSG, 1 I Nr. 2 ESG [77]. Aber auch die anderen Alternativen wie § 1 I Nr. 1 WSG mit der Wendung "Gewinnung und Herstellung von Waren der gewerblichen Wirtschaft" und die gleichlautende Wendung im § 1 I Nr. 2 ESG können für Beschlagnahmeanordnungen eine Rechtsgrundlage abgeben. Vielfach ist gerade bei der Herstellung von Waren eine vorherige Betriebsmittelbeschlagnahme erforderlich. Beschlagnahmeanordnungen tauchen auf allen Stufen des Wirtschaftsprozesses auf. Rechtsgrundlage für Beschlagnahmeanordnungen können letztlich alle Vorschriften

---

75) RGBl S. 342

76) ABl. der Militärregierung Deutschland, Brit. Kontrollgebiet, S. 1o25; zitiert nach HUBER WVR I § 41 I 2

77) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 271, 427; LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 67

der §§ 1 I WSG, 1 I ESG, 1 I, II VSG sein, wenn die Durchführung der jeweiligen Regelung eine Beschlagnahme gebietet.

2. Sinn und Zweck der Beschlagnahme

Von den hier angesprochenen Beschlagnahmeanordnungen, zu welchen die einfachen Notstandsgesetze ermächtigen, unterschieden sich die schon nach §§ 81o, 931 V ZPO; 94 ff StPO in Friedenszeiten möglichen dadurch, daß die erstgenannten nicht dem Gläubigerinteresse dienen oder der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs, sondern daß sie die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit notwendigen Sachgütern sichern wollen [78]. Die Beschlagnahme stellt sich in der Regel nicht als eine vorläufige Maßnahme dar, und sie ist auch nicht als der erste Schritt zur Einziehung des beschlagnahmten Gegenstandes aufzufassen. Sie will vielmehr die Grundlage für ein umfassendes Bewirtschaftungssystem schaffen [79]. Der Umlauf sämtlicher verteidigungsnotwendiger Sachgüter soll unter Kontrolle gebracht, aber nicht unterbunden werden [8o].

3. Wirkung der Beschlagnahme

Die Beschlagnahme in Notstandszeiten will in der Regel keinen endgültigen Rechtszustand herstellen, sondern nur die Herstellung eines anderen Rechtszustandes sichern; sie läßt daher die an der beschlagnahmten Sache vor der Beschlagnahme bestehenden dinglichen Rechte grundsätzlich weiter bestehen und beschränkt

78) FRITSCH DJ 194o, S. 416, 418

79) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 66

8o) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 27o

nur die Ausübung dieser Rechte. Sie entzieht insbesondere nicht dem Eigentümer der beschlagnahmten Sache das Eigentum [81]. Vom bloßen Verfügungsverbot unterscheidet sich die Beschlagnahme dadurch, daß sie eine Verstrickung des betroffenen Gegenstandes begründet. Das heißt, daß eine Beschlagnahme nur dann vorliegt, wenn ein konkretes öffentlichrechtliches Gewaltverhältnis zugunsten einer bestimmten Stelle entsteht, die als Beschlagnahmeträger auftritt [82]. Es genügt aber, daß dieses Gewaltverhältnis rechtlicher Natur ist; ein tatsächliches Gewaltverhältnis braucht nicht begründet zu werden. Nicht erforderlich ist daher, daß der Beschlagnahmeträger Besitz an der beschlagnahmten Sache erlangt [83]. Die sogenannte Effektivität (tatsächliche Gewalt an der beschlagnahmten Sache) ist kein Wesensmerkmal der Beschlagnahme [84]. Neben der Verstrickung erzeugt die Beschlagnahme noch ein Verfügungsverbot. Dem Verbot widersprechende schuldrechtliche Rechtsgeschäfte und Übereignungen sind unwirksam [85]. Das Verfügungsverbot fällt unter § 134 BGB, es ist ein gesetzliches Verbot, das nicht nur den Schutz bestimmter Personen im Sinne der §§ 135, 136 BGB bezweckt, sondern es dient dem öffentlichen Interesse. Da eine An-

---

81) LEHMANN, Kriegsbeschlagnahme (1916), S. 41

82) LEHMANN, aaO, S. 1o; teilweise anderer Ansicht: KAHN, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft (1918), S. 112 f

83) HEYMANN, Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft (1921), S. 87 f

84) KAHN, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft (1918), S. 111

85) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 267, 273

wendung von § 135 II BGB entfällt, hilft selbst guter Glaube dem Erwerber nicht, um das Eigentum an der beschlagnahmten Sache zu erwerben.

Die durch die Beschlagnahme verursachte Verstrickung beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem die Beschlagnahme wirksam wird. Dieser Zeitpunkt bestimmt sich nach der Art der Beschlagnahme und ihrer Anordnung. Die Anordnung der Beschlagnahme kann allgemein durch öffentliche Bekanntmachung der die Beschlagnahme aussprechenden Sicherstellungsverordnung im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger [86] oder für den Einzelfall durch besondere Mitteilung an den Betroffenen erfolgen. Bei den Beschlagnahmearten lassen sich besitzlose und solche, die eine Besitzbegründung erfordern, unterscheiden. Bei der sogenannten effektiven Beschlagnahme, welche die Begründung tatsächlicher Gewalt durch den Beschlagnahmeträger voraussetzt, [86a] ist zwischen der Anordnung, daß ein tatsächliches Gewaltverhältnis hergestellt werden soll, und dem Vollzug dieser Anordnung, das heißt der Handlung, durch die das Gewaltverhältnis tatsächlich hergestellt wird, zu unterscheiden. Anders ist es bei der nichteffektiven Beschlagnahme, die nur die Begründung eines rechtlichen Gewaltverhältnisses voraussetzt. Hier tritt die Beschlagnahmewirkung schon mit der Begründung des rechtlichen Gewaltverhältnisses ein, also mit dem Wirksamwerden der die Beschlagnahme aussprechenden Anordnung. Die Beschlagnahmeanordnung

---

86) Art. 82 I 2 GG in Verbindung mit § 1 I des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30.1.1950 BGBl I S. 23

86a) PRITSCH DJ 1940, S. 416, 418; LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 74

und ihr Vollzug fallen hier zusammen [87]. Die Ausgestaltung der Beschlagnahme nach den Sicherstellungsgesetzen kann nach allen beschriebenen Anwendungs- und Beschlagnahmearten durch Sicherstellungsverordnungen erfolgen.

Die Verstrickung endigt, wenn allgemein die Beschlagnahme aufgehoben wird oder im Einzelfall eine beschlagnahmte Sache oder eine Mehrheit solcher Sachen freigegeben wird. Sie endigt ferner durch Zeitablauf oder falls die beschlagnahmte Sache untergeht, weil damit das Substrat der Regelung wegfällt.

---

87) LEHMANN, Kriegsbeschlagnahme (1916), S. 28 f

Zweiter Abschnitt: Mögliches Zusammentreffen (Gesetzeskonkurrenz) von Bundesleistungsgesetz und Sicherstellungsgesetzen

§ 4 Allgemeine Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Bundesleistungsgesetzes und der Sicherstellungsgesetze

I. Notstand und Normallage

Sowohl die Sicherstellungsgesetze als auch das Bundesleistungsgesetz erlangen ihre volle Bedeutung erst im Notstandsfall. Daher drängt sich die zentrale Frage auf, wann ein solcher Notstandsfall vorliegt. Unter einem Notstandsfall oder einer Ausnahmesituation ist ein Zustand zu verstehen, der die Existenz der Bundesrepublik in ihrer konkreten Erscheinungsform als freiheitlich, demokratischer und sozialer Rechtsstaat von innen (innerer Notstand) oder außen (äußerer Notstand) bedroht und der nicht mit Hilfe der normalen von der Verfassung vorgesehenen Mittel, sondern nur mit exzeptionellen Mitteln beseitigt werden kann [1]. Der Ausnahmesituation steht als Gegensatz die Normallage gegenüber. Gleichzeitig stellt die Normallage das alleinige Ziel aller Notstandsmaßnahmen dar. Sie dienen ausschließlich dem Schutz und der Wiederherstellung der Normallage [2]. Diese Zielsetzung bestimmt auch den Inhalt der Notstandsmaßnahmen. Soweit die Herstellung der normalen verfassungsmäßigen Ordnung es erfordert, müssen

---

1) Die Definition beruht auf den Grundgedanken von HESSE, Grundzüge (1972), § 23 I 1; MAUNZ, Deutsches Staatsrecht (1971), § 24 I 1; FOLZ, Staatsnotstand und Notstandsrecht (1961), S. 23 ff.

2) SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), S. 1o4; MAUNZ, aaO; HESSE, aaO

alle exzeptionellen Mittel, aber nur diejenigen, die zur Beseitigung der Störung erforderlich sind, eingesetzt werden. Solange die Normallage gegeben ist, ist kein Platz für Regelungen des Ausnahmezustandes vorhanden. Da sich im Ausnahmezustand die staatliche Macht auf wenige Stellen konzentriert, die Gewaltenhemmung und -kontrolle deshalb weitgehend ausgeschaltet und die Mißbrauchsgefahr der Machtbefugnisse besonders groß ist, muß die Eingangsschwelle in den Notstand möglichst hoch angesetzt werden, damit nicht aus geringfügigem Anlaß unbegründet eine Notstandssituation festgestellt werden kann. Ebenso muß die Ausgangsschwelle, also die Rückkehr in die Normallage, so gestaltet sein, daß sie leicht überschritten werden kann.

Um einen klaren Trennungsstrich zwischen Ausnahmesituation und Normallage zu ziehen, ist die oben angegebene generalklauselartige Definition des Notstand inhaltlich auszufüllen. Dies soll durch die Bildung von Fallgruppen geschehen, die bestimmte Notstandssituationen umreißen. Das GG selbst unterscheidet den inneren und äußeren Notstand der Sache nach und umschreibt beide Arten des Ausnahmezustandes in seinen Notstandsregelungen näher. Der äußere Notstand umfaßt den Verteidigungsfall, den Spannungsfall, die besondere Einzelzustimmung und den Bündnisfall. Der innere Notstand erstreckt sich auf die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes.

Als einen Fall der Normallage und nicht als einen des inneren oder äußeren Notstands ist der in Art. 81 GG

positivierte Gesetzgebungsnotstand zu verstehen, denn er regelt eine "Verfassungsstörung". Eine "Verfassungsstörung" bezeichnet die staatsrechtlich abnorme Lage, die entsteht, wenn ein oberstes Staatsorgan aus Gründen, die bei ihm selbst liegen, außerstande ist, seine ihm von der Verfassung zugewiesenen Funktionen wahrzunehmen [3]. Die Erscheinungsformen der Verfassungsstörung können verschiedener Art sein. Es sind zum Beispiel an Konflikte zwischen Bund und Ländern oder zwischen obersten Bundesorganen zu denken. Durch Art. 81 wird nur eine Ausformung einer Verfassungsstörung erfaßt, nämlich die Störung des verfassungsmäßig vorausgesetzten Zusammenwirkens von Parlament und Regierung [4]. Konflikte, die eine Verfassungsstörung auslösen, können nicht durch Notstandsmaßnahmen ausgeräumt werden, weil diese inhaltlich auf die Bekämpfung von Gefahren ausgelegt sind, die ihre Ursachen in der äußeren Lebenssphäre des Staates haben [5], das heißt die Notstandsmaßnahmen beziehen sich nicht auf Spannungen und Konflikte zwischen obersten Staatsorganen. Nicht zu verkennen ist jedoch, daß eine Verfassungsstörung mit einer Ausnahmesituation zusammentreffen, letztere ihre Ursachen in einer langanhaltenden Verfassungsstörung finden oder ein Notstandsfall eine Verfassungsstörung hervorrufen kann.

II. Der Spannungsfall und die ihm gleichgestellten Fälle

Die Grenze zwischen Kriegsrecht und Friedensrecht wird

---

3) HECKEL AöR NF 22 (1932), S. 257, 275; HESSE, Grundzüge (1972) § 23 I 1; derselbe JZ 1960, S. 105, 106, 107

4) MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 81, Rdnr. 3 mwN

5) HECKEL AöR NF 22 (1932), S. 257, 270

mit der Feststellung des Spannungsfalles (Art 80a GG) durch den Bundestag überschritten. Die Notstandsgesetze werden anwendbar, insbesondere hebt die Feststellung des Spannungsfalles für die Sicherstellungsgesetze die in ihnen statuierten Anwendungssperren auf (§§ 2 I WSG, 2 III VSG, 2 III ESG, 3 ASG). Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (Art. 80a I 2 GG) kann der Bundestag den Spannungsfall feststellen und damit implizit den Zustand der Normallage für beendet erklären. Da der Bundestag schon mit einem Abgeordneten mehr als der Hälfte der Abgeordneten beschlußfähig ist (§ 49 I GeschOBT), kann der Feststellungsbeschluß schon notfalls von einem Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages gefaßt werden.

1. Verhältnis des Spannungsfalls zum inneren Notstand

Der Spannungsfall kann nur in einer Zeit der Bedrohung der Bundesrepublik von außen festgestellt werden, keinesfalls also bei Eintritt eines inneren Notstands [6]. Der Feststellung des Spannungsfalls dürfen keine innenpolitischen Motivationen zugrundeliegen. Anderer Ansicht ist Maunz [7], der einen Spannungsfall bei internationalen und auch bei innerstaatlichen Krisen annehmen will. Folgte man dieser Auffassung, so hätte dies

---

6) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 15; HAMANN/LENZ, Art. 80a, Anm. B 5; v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a, Anm. III; SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Art. 80a, Rdnr. 1; MENZEL, BK, Art. 115 a, Anm. I 1; HESSE, Grundzüge (1972), § 23 IV 2 a; H.KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 377

7) MAUNZ, Deutsches Staatsrecht (1971), § 24 III 2

die Konsequenz, daß alle an Art. 80a GG gebundenen Notstandsgesetze (vorwiegend die einfachen Notstandsgesetze) im inneren Notstand Anwendung finden könnten, soweit sie nicht schon sowieso eine entsprechende Regelung enthalten.

Für den Standpunkt von Maunz lassen sich in der Entstehungsgeschichte der Notstandsverfassung und aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschrift des Art. 80a GG keine Anhaltspunkte finden. Vielmehr geht aus den Beratungen der Notstandsgesetze [8] deutlich hervor, daß der Begriff Spannungsfall nicht den innenpolitischen Konflikt meint, sondern ausschließlich die erhöhte Verteidigungsbereitschaft und den drohenden Angriff. Dafür spricht auch die Unterscheidung in Art. 87a GG zwischen Spannungsfall (Absatz III) und innerem Notstand (Absatz IV) und die §§ 1, 2 I WSG; 1, 2 III VSG; 1, 2 III ESG; 3 ASG, die den Spannungsfall immer nur in Verbindung mit dem Verteidigungsfall sehen. Diese Betrachtungsweise des Spannungsfalles unterstützt ebenfalls die Fassung des Art. 80a GG, wie Klein [9] zutreffend hervorhebt, die den Spannungsfall in Beziehung zum Verteidigungsfall, den Verteidigungsgesetzen und zum militärischen Bündnisfall setzt, den inneren Notstand aber unerwähnt läßt. Eine Anwendung der durch Art. 80a GG erfassten Teile der Sicherstellungsgesetze (§§ 1 WSG; 1 VSG; 1 ESG) in innenpolitischen Auseinandersetzungen ist daher ausgeschlossen.

---

8) insbesondere aus dem Bericht des Rechtsausschusses BT-Drucks. V/2873 S. 8

9) H.KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 377

2. Definition des Spannungsfalls

Eine festumrissene Definition des Spannungsfalls ist nicht zu finden, wie sich aus den Beratungen des Bundestages während der Notstandsgesetze ergeben hat und aus den Klärungsversuchen der Literatur zu ersehen ist. Dies liegt in erster Linie daran, daß der Begriff Spannungsfall einen unbestimmten Rechtsbegriff mit sehr weitem Beurteilungsspielraum darstellt. Deshalb läßt sich auch nur der Begriffskern genauer umschreiben. Der Begriffshof kann nur im Einzelfall mit Hilfe der Vertretbarkeitslehre überprüft werden. Dies bedeutet im Ergebnis, daß das Bundesverfassungsgericht praktisch bei der Überprüfung des Begriffs Spannungsfall auf eine Mißbrauchskontrolle beschränkt ist [1o]. Andernfalls entschied das Bundesverfassungsgericht keine Rechtsfrage, sondern eine politische Frage, über die die Regierung allein zu befinden hat. Im Gegensatz zum Verständnis des Spannungsfalls als unbestimmten Rechtsbegriff glaubt Klein [11], die verschiedenen Grade internationaler Spannungen nicht voneinander trennen zu können und hält es somit nicht für möglich, den Begriff Spannungsfall überhaupt zu definieren.

Der Spannungsfall hat nicht, wie der Verteidigungsfall in Art. 115a I 1 GG, eine Legaldefinition durch den Gesetzgeber erhalten. Da aufgrund des Art. 115a I 1 GG das unmittelbare Drohen eines Angriffs schon als Ver-

---

1o) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 8Oa, Rdnr. 34

11) v.MANGOLDT, Art. 8Oa, Anm. III 3; ihm folgend: MORITZ NZ Wehrr 197o S. 55, 6o

teidigungsfall zu verstehen ist, kann der Spannungsfall nur im Vorfeld des Verteidigungsfalls angesiedelt sein [12]. Er ist als eine Vorstufe des Verteidigungsfalls aufzufassen. Bei der Feststellung des Spannungsfalls muß sich eine internationale Krise schon so verschärft haben, daß mit dem Ausbruch von Kampfhandlungen innerhalb von wenigen Tagen gerechnet werden muß. Internationale Spannungen, die keine unmittelbare Auswirkung auf die Sicherheit der Bundesrepublik haben, rechtfertigen nicht die Feststellung des Spannungsfalls. Vielmehr muß die internationale Spannung schon soweit gediehen sein, daß eine objektive Kriegsgefahr besteht. Mit H.Klein [13] ist die Äußerung des damaligen Bundesministers Benda während der zweiten Lesung der Notstandsverfassung im Bundestag [14] der Koreakrieg, die Suezkrise, die Nahostkrise, die Situation in Vietnam und schließlich auch die Kubakrise von 1962 hätten nicht ausgereicht, um die Feststellung des Spannungsfalls begründen zu können, als Auslegungskriterium von entscheidender Bedeutung für Art. 80a GG anzusehen. Diese Krisenbeispiele verdeutlichen, daß die Eingangsschwelle in den äußeren Notstand sehr hoch anzusetzen ist. Die Feststellung des Spannungsfalls vermag nur eine Situation zu rechtfertigen, in der die erhebliche Gefahr eines Angriffs auf das Bundesgebiet von außen besteht [15]. Die Chance der Realisierung der Angriffsgefahr muß einen hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erreicht haben.

---

12) LENZ, Notstandsverfassung des Grundgesetzes (1971), Art. 80a, Rdnr. 2, 16

13) H.KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 378; ebenso HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 36

14) Stenogr. Ber. 144.Sitz. S. 9377 A/B

15) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 36

Es müssen Tatsachen (Vermutungen sind unzureichend) die Annahme stützen, daß mit großer Wahrscheinlichkeit in wenigen Tagen ein Angriff auf das Bundesgebiet erfolgt.

Zusammenfassend lassen sich folgende Konturen des Begriffskerns von dem unbestimmten Rechtsbegriff Spannungsfall aufzeigen: Der Spannungsfall kann nicht durch innerstaatliche Konflikte ausgelöst werden. Er ist als Vorstufe des Verteidigungsfalls, als Eingangsschwelle in den Zustand des äußeren Notstands zu betrachten. Seine Feststellung setzt einen hohen Grad an Wahrscheinlichkeit eines Angriffs von außen auf das Bundesgebiet voraus. Es muß eine zugespitzte Krisenlage, die noch nicht die Feststellung des Verteidigungsfalls rechtfertigt, vorhanden sein. Wegen des engen Zusammenhangs mit dem Verteidigungsfall muß eine militärische Bedrohung zur Feststellung des Spannungsfalls vorliegen. Eine Wirtschaftsblockade oder politische Drohungen allein reichen nicht aus.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die von Klein [16] und Moritz [16a] vertretene Auffassung, der Anwendungsbereich des Art. 80a GG sei materiell überhaupt nicht definierbar, in dieser Allgemeinheit nicht zu halten ist.

Gegen die hier vorgenommene Differenzierung von Spannungsfall und Verteidigungsfall wendet sich Hans Klein [17]. Er geht von einer Identität der Voraussetzungen

---

16) v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a Anm. III 3

16a) MORITZ NZ Wehrr 197o, S. 55,6o

17) H.KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 373, 379, 491, 492

von Verteidigungs- und Spannungsfall aus. Das unmittelbare Drohen eines Angriffs, welches Art. 115a I 1 GG als Verteidigungsfall auffaßt, sieht er als die Voraussetzung des Spannungsfalls an. Die Möglichkeit der Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls und der besonderen Einzelzustimmung (Art. 80a I 1 2.Alt. GG) versteht H.KLEIN nur als abgestufte Formen einer Reaktion der Bundesrepublik auf erhöhte internationale Spannungen.

Zuzugeben ist H.Klein, daß durch sein Verständnis des Spannungsfalls ein sehr deutlicher Trennungsstrich zwischen Normallage und Ausnahmesituation gezogen wird. Gegen seinen Standpunkt sind jedoch die Art. 80a und 115a I GG anzuführen. Das GG unterscheidet nun einmal zwischen Spannungs- und Verteidigungsfall recht deutlich. Mit dem argumentum e contrario läßt sich aus Art. 115a I 1 GG die Erkenntnis gewinnen, daß der Spannungsfall nicht die gleichen Voraussetzungen wie der Verteidigungsfall haben kann, weil andernfalls der Gesetzgeber den Spannungsfall mit in die Legaldefinition des Verteidigungsfalls hätte aufnehmen müssen. Für eine bewußte Differenzierung des GG zwischen Spannungs- und Verteidigungsfall spricht auch die Tatsache, daß beide nicht der gleichen Regelung unterworfen worden sind. Die Feststellung des Spannungsfalls ist nicht wie die des Verteidigungsfalls von einer Zustimmung des Bundesrates abhängig (Art. 115a I 1 GG). Der Spannungsfall kann notfalls von einem Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestags festgestellt werden (Art. 80a I 2 GG in Verbindung mit § 49 GeschOBT). Die Feststellung des Verteidigungsfalls hingegen erfordert, daß wenigstens ein

Abgeordneter mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestags dem Feststellungsbeschluß zustimmen (Art. 115a I 2, 121 GG; § 49 GeschOBT). Der Eintritt des Spannungsfalls kann nicht wie der des Verteidigungsfalls automatisch eintreten (Art. 115a IV GG) oder durch den Gemeinsamen Ausschuß (Art. 115a II GG) festgestellt werden. Durch diese unterschiedliche Ausgestaltung der beiden Stufen des äußeren Notstands kommt zum Ausdruck, daß keine Identität zwischen den Voraussetzungen von Verteidigungs- und Spannungsfall existieren wie H. Klein meint [18]. Das GG sieht die Feststellung des Verteidigungsfalls als gefährlicher an als die des Spannungsfalls, weil die Feststellung des ersteren, wie der oben vorgenommene Vergleich der gesetzlichen Ausgestaltung beider ergibt, nur mit der Erfüllung zusätzlicher Kautelen (Zustimmung des Bundesrats, qualifizierte Mehrheit) erfolgen kann, die bei der Feststellung des Spannungsfalls entbehrlich sind. Die Konstatierung des Spannungsfalls findet auf einer niedrigeren Eskalationsstufe als die des Verteidigungsfalls statt. Daß die Feststellung des Spannungsfalls eskalierend wirken und gerade den Verteidigungsfall auslösen kann, ist kein Argument für die Identität der Voraussetzungen beider Erscheinungsformen des äußeren Notstands, sondern eine Frage des crisis management, nämlich ob die Feststellung des Spannungsfalls, die notwendig großes Aufsehen erregen wird, in einer bestimmten Situation mit seiner Signalwirkung [19] an den Gegner opportun ist. Die Feststellung von Spannungs- und Verteidigungsfall ist also nicht an dieselben Vor-

---

18) H. KLEIN, aaO, S. 373, 379, 491

19) zu diesem Begriff: HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 6

aussetzungen gebunden.

3. Besondere Einzelzustimmung

Um Maßgabe-Vorschriften im Sinne des Art. 80a I 1 GG anwenden zu können, bedarf es nicht unbedingt der Feststellung des Spannungsfalls. Die besondere Einzelzustimmung (Art. 80a I 1 2. Alt. GG) zur Anwendung dieser Rechtsvorschriften hebt bezüglich des betroffenen Gesetzes genauso wie die Feststellung des Spannungsfalls die Anwendungssperre auf. Fraglich ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen der Bundestag die besondere Einzelzustimmung erteilen darf. Maunz [2o)], der den Fall der besonderen Einzelzustimmung als Teilnotfall definiert, vertritt die Auffassung, die Voraussetzungen des Spannungs- oder Verteidigungsfalls brauchten beim Teilnotfall nicht gegeben zu sein. Wann eine auf bestimmte Ausschnitte beschränkte Notlage existiere, entscheide der Bundestag bei Erteilung seiner Zustimmung. Aus einer Auslegung des Art. 80a GG läßt sich kein Ansatzpunkt gewinnen, der für eine Beschränkung der besonderen Einzelzustimmung auf eine auf bestimmte Ausschnitte begrenzte Notlage spräche. Da für die Feststellung des Spannungsfalls keine Teilnotlage ausreicht, er ist ja Vorstufe des Verteidigungsfalls, der nur globale Notlagen erfaßt, und das GG durch das Wörtchen "oder" in Art. 80a I 1 GG verdeutlicht, daß die besondere Einzelzustimmung als eine auf gleicher Stufe stehende Alternative zum Spannungsfall zu verstehen ist, setzen

---

2o) MAUNZ, Deutsches Staatsrecht (1971), § 24 III 3

besondere Einzelzustimmung und Spannungsfall eine allgemeine Angriffsgefahr und keine Teilnotlage voraus. Außerdem ist eine auf bestimmte Ausschnitte beschränkte Notlage als eine Erscheinungsform des äußeren Notstands überhaupt nicht denkbar, weil bei einem militärischen Angriff auf das Bundesgebiet, auch auf einen Teil davon, immer die höchste Gefahr einer vollständigen Okkupation besteht. Im inneren Notstand stellen Teilnotlagen wohl eine wahrscheinliche Erscheinungsform dar. In diesem hat jedoch Art. 80a GG keine Funktion [21]. Die Figur des Teilnotfalls ist im Zusammenhang des Art. 80a GG unbrauchbar.

Hamann [22] legt Art. 80a I 1 2. Alt. GG dahin aus, daß die besondere Einzelzustimmung auch inmitten ungestörter Friedenszeiten erfolgen könne. Herzog [23] sieht den Unterschied der Voraussetzungen der besonderen Einzelzustimmung von denen des Spannungsfalls allenfalls darin, daß die besondere Einzelzustimmung, "wenn sie sich nur auf Rechtsvorschriften von verhältnismäßig untergeordneter politischer Bedeutung bezieht, möglicherweise auch einen geringeren Grad der Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Angriffs (als beim Spannungsfall) voraussetzt". Praktische Konsequenzen dieser Auffassung können sich nach der Meinung von Herzog nur in extremen Ausnahmefällen ergeben. Im Ergebnis ist Herzog

---

21) a.A. MAUNZ, Deutsches Staatsrecht (1971), § 24 III 2, 3
22) HAMANN/LENZ, Art. 80a, Anm. 6
23) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a Rdnr. 38

jedoch sehr nahe daran, eine Identität der Voraussetzungen von Spannungsfall und besonderer Einzelzustimmung anzunehmen. Dies ergibt sich aus seiner sehr vorsichtigen Formulierung des Unterschieds der beiden Alternativen des Art. 80a I 1 GG. Die überwiegende Meinung in der Literatur [24] tritt für die volle Gleichheit der Voraussetzungen von Spannungsfall und besonderer Einzelzustimmung ein. Für diese Ansicht spricht einmal die Entstehungsgeschichte des Art. 80a GG, worauf H. Klein [25] mit Recht verweist. Zum anderen kann mit Hesse [26] der Sinn der Einführung der besonderen Einzelzustimmung nur darin gesehen werden, daß die spektakuläre Feststellung des Spannungsfalls vermieden werden soll und dem Bundestag die Möglichkeit geboten wird, mit kleineren Einzelschritten zu reagieren. Für die überwiegende Ansicht in der Literatur ist noch anzuführen, daß sie die Eingangsschwelle in den äußeren Notstand höher als Herzog ansetzt und damit nicht den grundlegenden Unterschied zwischen Normallage und Ausnahmesituation aufweicht.

Mit Ausnahme der Fälle des Art. 12a V 1, VI 2 GG kann die besondere Einzelzustimmung mit einfacher Mehrheit

---

24) H. KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 379, 380; HESSE, Grundzüge (1972), § 23 IV 2 b; SEIFERT, Kritik der Notstandsgesetze (1969), S. 171, 172; v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a, Anm. IV 8

25) H. KLEIN, aaO

26) HESSE, aaO

erfolgen wie ein Umkehrschluß aus Art. 80a I 2 GG ergibt. Mißbräuchlich und damit unzulässig ist der Gebrauch der besonderen Einzelzustimmung, wenn sie nur deshalb angewandt wird, weil die qualifizierte Mehrheit für die Feststellung des Spannungsfalls nicht zustandezubringen ist [27]. Für eine Umgehung des Art. 80a I 2 GG spräche insbesondere, wenn die Anwendungssperre aller Notstandsgesetze durch besondere Einzelzustimmung aufgehoben würde bis auf diejenigen, bei denen die Aufhebung der Sperrwirkung des Art. 80a GG nur mit qualifizierter Mehrheit möglich wäre.

4. Bündnisfall

Der in Art. 80a III GG geregelte Bündnisfall ist der dritte Fall, der dem Spannungsfall bezüglich der Aufhebung der Anwendungssperre für die einfachen Notstandsgesetze gleichgestellt ist. Im Unterschied zur Feststellung des Spannungsfalls und der besonderen Einzelzustimmung hat der Bundestag keine Mitwirkungsrechte, um den Eintritt des Bündnisfalls herbeizuführen oder dessen Eintritt zu verhindern. Die Einführung der Bündnisklausel in Art. 80a GG wurde vom Rechtsausschuß damit begründet, daß die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik nicht von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht werden könne und ein solches Zustimmungserfordernis ihre Bündnisfähigkeit beeinträchtigen könne [28].

---

27) HESSE, Grundzüge (1972), § 23 IV 2 b

28) Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drucks. V/2873, S. 12; zu den besonderen Bedenken gegen Art. 80a III GG: HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 65; IPSEN AöR NF 94 (1969), S. 554, 570 f; SEIFERT, Kritik der Notstandsgesetze (1969), S. 173 f

Bei dem in Art. 80a III GG genannten Bündnis muß es sich um ein militärisches Defensivbündnis handeln, weil andernfalls Art. 26 I GG verletzt würde [29]. In der gegenwärtigen Situation kommt ausschließlich das NATO-Bündnis in Betracht, welches unter Art. 80a III GG fallen könnte. Da aber der NATO-Rat nach dem Nordatlantikvertrag [30] (Art. 9) keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen, sondern nur Empfehlungen aussprechen kann [31], könnte das NATO-Bündnis, nach der vom Rechtsausschuß gegebenen Begründung zur Einfügung des Art. 80a III in das GG, eigentlich nicht unter die Bündnisklausel fallen. Der Rechtsausschuß ist nämlich während seiner Beratungen bei der Fassung des heutigen Art. 80a III GG immer nur von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik ausgegangen und nicht von juristisch unverbindlichen Empfehlungen. Machte man sich diese Auffassung zu eigen, so hätte das die Folge, daß Art. 80a III GG leerliefe. Soweit dieses Problem in der Literatur erörtert worden ist, sind alle Autoren letztlich zu dem Ergebnis gekommen, Art. 80a III GG erfasse doch das NATO-Bündnis [32]. Überwiegend wird zur Begründung dieser Ansicht auf die Entstehungsgeschichte des Art. 80a III GG verwiesen [33]. Aus den Beratungen im Rechtsausschuß und im Bundestag geht auch eindeutig hervor, daß Art. 80a III GG im Hinblick auf das NATO-Bündnis in das GG eingefügt worden ist und jenes erfassen soll. Das

---

29) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 56

30) Text BGBl 1955 II, S. 289

31) IPSEN AöR NF (1969), S. 554, 566

32) IPSEN AöR NF 94 (1969), S. 554, 567; H.KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 385; HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 58

33) Bericht des Rechtsausschusses BT-Drucks. B/2873, S. 12

tragende Argument für die weite Auslegung des Art. 80a III GG auch auf Empfehlungsbeschlüsse des NATO-Rats hat H.KLEIN [34] geliefert. Er interpretiert den Art. 80a III GG dahin, daß durch ihn Empfehlungen des NATO-Rats eine unmittelbare innerstaatliche Rechtswirkung beigelegt wird, die in der Aufhebung der Anwendungssperre derjenigen Notstandsgesetze besteht, in denen Maßnahmen der Art vorgesehen sind, der der NATO-Rat zu ergreifen empfiehlt. Da Art. 80a III GG gerade im Hinblick auf das NATO-Bündnis erlassen worden ist und der Wortlaut die Auslegung von H.Klein nicht ausschließt, ist der in der Literatur vorherrschenden Meinung trotz der Bedenken gegen eine mittelbare Selbstermächtigung der Bundesregierung zur Anwendung von Notstandsgesetzen zuzustimmen.

5. Bedeutung der durch Art. 80a GG ausgesprochenen Anwendungssperre für das BLG und die Sicherstellungsgesetze

Die Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften des WSG (§ 2 I), VSG (§ 2 III), ESG (§ 2 III) und des ASG (§ 3 in Verbindung mit Art. 12a V 1, VI 2, 80a I GG) ist an einen Beschluß des Bundestags gebunden, der den Spannungsfall feststellt. Die Sicherstellungsgesetze können ferner im Fall der besonderen Einzelzustimmung des Bundestags angewendet werden. Die Anwendungssperre für die Sicherstellungsgesetze mit Ausnahme des ASG wird aber auch durch den Eintritt des in Art. 80a III GG geregelten Bündnisfalls aufgehoben. Hinsichtlich des ASG vermag der Bündnisfall die Anwendungssperre nicht zu beseitigen, weil Art. 12a V 1, VI 2 GG nur auf den Absatz I des Art. 80a GG verweist und den Absatz III des Art. 80a GG

34) H. KLEIN, Der Staat 8 (1969), S. 363, 385

unerwähnt läßt [35].

Die Anwendbarkeit des BLG ist nicht an Art. 80a GG und somit nicht an eine Mitwirkung des Bundestags oder eines internationalen Organs gebunden. Damit ist jedoch die Exekutive nicht ermächtigt worden, alle im BLG vorgesehenen Befugnisse im Normalzustand wahrzunehmen. So werden die Behörden der Bundeswehrverwaltung nur im Verteidigungsfall oder nach einer Feststellung der Bundesregierung gemäß § 1 II BLG als Anforderungsbehörden ermächtigt, bestimmte im § 5 II BLG aufgezählte Gegenstände wie Waffen, Munition, Fernmeldegeräte, Werkzeuge und Kraftfahrzeuge nebst Zubehör anzufordern. Nur unter den gleichen Bedingungen darf die Verwaltung die im § 38 BLG näher umschriebene vereinfachte Zustellungsform für Leistungsbescheide wählen. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der in §§ 5 II, 38 BLG vorgesehenen Befugnisse in der Zeitspanne vor Eintritt des Verteidigungsfalls ist der im § 1 II BLG vorgesehene Feststellungsbeschluß der Bundesregierung. Die Wendung "zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft" im § 1 II BLG umschreibt mit nur anderen Worten den in Art. 80a GG geregelten Spannungsfall; das heißt die Bundesregierung kann den im § 1 II BLG vorgesehenen Feststellungsbeschluß ausschließlich unter den materiellen Voraussetzungen fassen, unter denen auch der Bundestag den Eintritt des Spannungsfalls feststellen kann [36]. Die Anwendbarkeit der §§ 5 II, 38 BLG und der Sicherstellungsgesetze (WSG, VSG, ESG, ASG) hängt demnach im Vorfeld des Verteidigungsfalls materiell von den gleichen Voraussetzungen ab. Es besteht nur ein

35) WILKE DVBl 1969, S. 917, 92o; HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 54

36) v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a Anm. IV 3 c

Kompetenzunterschied in der Frage, wer den jeweiligen Feststellungsbeschluß faßt. Gegen die Bedenken von Klein [37], der die Bindung der Anwendbarkeit von Vorschriften des BLG an einen Feststellungsbeschluß der Bundesregierung und nicht an einen des Bundestags als eine "eigenartige und wenig sinnvolle Rechtslage" ansieht, ist einzuwenden, daß es die Regel ist, daß einmal vom Parlament verabschiedete Gesetze ausschließlich aufgrund einer Entscheidung der Exekutive, die ihrerseits natürlich an die Gesetze gebunden ist (Art. 2o III GG), angewendet werden. Durch Art. 80a GG wird diese Regel nur ausnahmsweise durchbrochen. Es liegt allein im Ermessen des Bundestags, welche Gesetze einer solchen Ausnahmeregelung unterworfen werden sollen. Im Fall des BLG [38] hat der Bundestag sein Ermessen dahingehend ausgeübt, daß die Anwendbarkeit des BLG von Art. 80a GG unabhängig sein soll.

Die durch Art. 80a GG ausgesprochene Anwendungssperre bezieht sich bei den Sicherstellungsgesetzen nicht auf die Anwendung dieser, sondern auf die Anwendung der auf sie gestützten Sicherstellungsverordnungen, wie sich aus §§ 2 I WSG; 2 III VSG; 2 III ESG; 3 ASG ergibt. Die Wahl dieses Ansatzpunkts für die Anwendungssperre durch die Sicherstellungsgesetze ist durch das GG gedeckt, denn Art. 80a I 1 GG spricht von "Rechtsvorschriften", die nur nach Maßgabe dieses Artikels angewendet werden dürfen. Mit der Statuierung einer Anwendungssperre für bestimmte Normen differenziert Art. 80a I GG zwischen

---

37) v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a, aaO

38) ebenso in den Fällen der §§ 49 I 2 WehrPflG, 8 II ZivilschutzkorpsG

dem Erlaß, dem Inkrafttreten und der Anwendung einer Sicherstellungsverordnung. Diese Unterscheidung erscheint auf den ersten Blick nur so lange sinnvoll, wie die zwar in Kraft getretene aber noch nicht anwendbaren Notstandsbestimmungen die Grundlage für Handlungen der Verwaltung bilden. Solange die Maßgabe-Vorschriften (das sind die Vorschriften, die "nur nach Maßgabe" des Art. 80a GG angewendet werden dürfen, also einer Anwendungssperre unterliegen) noch nicht anwendbar sind, darf die Exekutive eben nicht handeln, daß heißt aus der Sicht des Bürgers ist es ihr versagt, auf die Sicherstellungsverordnungen gestützte Verwaltungsakte zu erlassen. Wenn aber eine in Kraft getretene Sicherstellungsverordnung direkt das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Bürger ohne Zwischenschaltung eines Verwaltungsakts gestaltet, indem sie dem Bürger direkt Verhaltenspflichten auferlegt, so wird der Sinn der Differenzierung zwischen Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift und ihrer Anwendbarkeit zweifelhaft. Mit dem Inkrafttreten einer direkt wirkenden Norm ist nämlich kein weiterer Schritt, der als Anwendung der Maßgabe-Vorschrift verstanden werden kann, zwischen Verwaltung und Bürger denkbar. Ein Beispiel mag diese Sachlage verdeutlichen. Eine im Normalzustand erlassene Sicherstellungsverordnung kann, auf § 1 I Nr. 1 ("Benutzung von Verkehrsmitteln") VSG gestützt, vorschreiben, daß ob Feststellung des Verteidigungsfalls alle Personen, die nicht den Streitkräften, dem Bundesgrenzschutz oder einem Zivilschutzverband angehören, mit ihren privaten Personenwagen nicht mehr fahren dürfen, falls ihnen nicht eine Ausnahmebewilligung (zum Beispiel einem Arzt) erteilt worden ist. Diese Sicherstellungsverordnung regelt unmittelbar, ohne Zwischen-

schaltung eines Verwaltungsakts, das aus Art. 2 I GG fließende Recht des Bürgers, sein privates Kraftfahrzeug zu benutzen. Die Wirkung einer solchen Sicherstellungsverordnung ist mit den Vorschriften des Strafgesetzbuches vergleichbar, die auch unmittelbar, ohne Umsetzung durch Verwaltungsakt, dem Bürger Verhaltenspflichten auferlegen. Wenn eine solche direkt wirkende Sicherstellungsverordnung in Kraft getreten ist, braucht die Verwaltung nichts zu tun, um diese Sicherstellungsverordnung "anzuwenden".

Um dieses Problem der "Anwendung" direkt wirkender Maßgabe-Vorschriften zu lösen, bedarf es einer Auslegung des Passus in Art. 80a I 1 GG "daß Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Artikels angewandt werden dürfen". "Anwenden" von Gesetzen bedeutet im üblichen juristischen Sprachgebrauch einen Vorgang mit Außenwirkung [39], das heißt in den Rechtskreis des Bürgers wird irgendwie eingegriffen. Da Art. 80a GG gerade verhindern will, daß Notstandsrecht im Normalzustand schon Wirkungen erzeugt, die dem Ausnahmezustand vorbehalten sind, dürfen die direkt wirkenden Maßgabe-Vorschriften, etwa Sicherstellungsverordnungen, im Normalzustand nicht in den Rechtskreis des Bürgers eingreifen. Der Begriff "Anwendung" in Art. 80a I GG kann also nicht nur den Erlaß und Vollzug von Verwaltungsakten umfassen, sondern er muß extensiv interpretiert werden, damit die direkt wirkenden Maßgabe-Vorschriften den Rechtskreis des Bürgers nicht im Normalzustand antasten. Eine Anwendung von Rechtsvor-

---

39) HESSE, Grundzüge (1972), § 23 IV 4

schriften im Sinne des Art. 80a I 1 GG bedeutet eine Verwirklichung des Inhalts der jeweiligen Maßgabe-Vorschrift entweder durch tatsächliches Handeln der Behörde oder durch tatsächliches Handeln des Adressaten, ohne daß an ihn ein Verwaltungsakt ergangen ist. Die Anwendung einer unter Art. 80a I GG fallenden Norm kann demnach von der Behörde durch Verwaltungsakt und seinen Vollzug und durch den von der Rechtsvorschrift angesprochenen Bürger erfolgen. Wesentlich für die Anwendung einer Maßgabe-Vorschrift ist nur die Verwirklichung ihres Inhalts schlechthin, einerlei, ob die Inhaltsverwirklichung freiwillig oder im Zwangswege erfolgt, ferner unabhängig davon, ob dafür eine besondere Ausführungsmaßnahme notwendig ist oder die Rechtswirkung allein aufgrund der Maßgabe-Vorschrift eintritt. Solange der Bürger den Inhalt der direkt wirkenden Maßgabe-Vorschrift nicht zu verwirklichen braucht, wird sein Rechtskreis nicht angetastet, die Maßgabe-Vorschrift also nicht angewendet und die Zielsetzung des Art. 80a I GG erreicht.

Mit den in der Literatur zu diesem Problem vertretenen Auffassungen stimmt dieses Ergebnis, daß direkt wirkende Maßgabe-Vorschriften im Normalzustand keine Rechtsfolgen auslösen können, überein. Unterschiede bestehen jedoch in der Begründung. Klein [40)] liest in alle Maßgabe-Vorschriften das Tatbestandsmerkmal "Feststellung des Eintritts des Spannungsfalls durch den Bundestag" hinein. Die Rechtsfolgen der Maßgabe-Vorschriften macht er von dem Vorliegen dieses unge-

---

40) v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 80a, Anm. IV 7 c

schriebenen Tatbestandsmerkmals abhängig. Wilke [41] und Herzog [42] sehen die Maßgabe-Vorschriften im Normalzustand als schwebend wirksam an, das heißt das Wirksamwerden der Maßgabe-Vorschrift soll aufschiebend bedingt sein durch den Eintritt der Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls.

Ob von einem ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal in den Maßgabe-Vorschriften oder von einer schwebenden Unwirksamkeit jener ausgegangen wird, ist gleichgültig, weil der Sache nach rechtlich eine aufschiebende Bedingtheit der Maßgabe-Vorschriften konstruiert wird. Diese wird aber durch den eindeutigen Wortlaut der Notstandsgesetze nicht gestützt. Gerade bei Gesetzen dieser Art ist es unwahrscheinlich, daß der Gesetzgeber vergessen haben sollte, Tatbestandsmerkmale in den Gesetzestext aufzunehmen oder eine schwebende Unwirksamkeit in Kraft getretener, das heißt wirksam gewordener, Normen zu verdeutlichen. Die in der Literatur angebotene Begründung für das Problem direkt wirkender Maßgabe-Vorschriften überzeugt nicht.

Einerlei, ob man der Literaturmeinung oder der hier vertretenen Ansicht folgt, bleibt festzuhalten, daß im Normalzustand ohne Bedenken Sicherstellungsverordnungen erlassen werden können, die dem Bürger Pflichten auferlegen, ohne daß an ihn erst ein Verwaltungsakt ergehen muß. Die Anwendungssperre des Art. 80a I GG erfaßt Sicherstellungsverordnungen jeder Art.

---

41) WILKE DVBl 1969, S. 917, 920

42) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80a, Rdnr. 4; Art. 115c, Rdnr. 11

III. Der Verteidigungsfall

Die wichtigste Erscheinungsform des äußeren Notstands ist der Verteidigungsfall. Der Verteidigungsfall ist auch dann nicht als Erscheinungsform des inneren Notstands aufzufassen, wenn ein militärisch bewaffneter Aufstand im Inneren vorliegt, weil durch die Formulierung in Art. 115a I 1 GG "daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird" klargestellt ist, daß es sich um einen Angriff von "außen" handeln muß. Nachdem der Eintritt des Verteidigungsfalls festgestellt worden ist, können alle für den äußeren Notstand vorgesehenen Regelungen angewendet werden, insbesondere hebt seine Feststellung für die Sicherstellungsgesetze die in ihnen statuierten Anwendungssperren auf (§§ 2 I WSG; 2 III VSG; 2 III ESG; 3 ASG; 13 WaSG). Die Feststellung des Verteidigungsfalls trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats, wobei für den Beschluß des Bundestags ausreicht, daß ein Abgeordneter mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestags zustimmt (Art. 115a I 2, 121 GG; § 49 GeschOBT).

Der Verteidigungsfall hat im Art. 115a I 1 GG eine Legaldefinition gefunden. Falls das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht, liegt der Verteidigungsfall vor.

Ein Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet ist nicht anzunehmen, wenn der Gegner "nur" subversive Handlungen vornimmt, das heißt falls er Agenten, Spione oder Sabotagetrupps einschleust oder er Schweigenetze (Agentennetze, die schon in Friedenszeiten existieren,

aber deren Mitglieder wie normale Bürger ihrer Arbeit nachgehen und nicht spionieren) zur Aktivität veranlaßt. Versehentliche Grenzüberschreitungen von militärischen Verbänden oder das irrtümliche Überfliegen des Bundesgebietes durch fremde Militärflugzeuge sind auch nicht als Angriffshandlungen mit Waffengewalt zu qualifizieren, weil sie nicht von einer Angriffsabsicht getragen werden. Ein Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet setzt eine größere geplante militärische Aktion eines fremden Staats voraus [43]. Eine militärische Aktion ist nicht nur in der klassischen Grenzüberschreitung militärischer Verbände mit Angriffsabsicht zu sehen, sie kann auch durch Mittel- oder Langstreckenraketen erfolgen. Auf das Endziel einer militärischen Aktion kommt es für ihre Qualifizierung als bewaffneter Angriff nicht an. Daher ist es gleichgültig, ob der Endzweck der Aggression die militärische Niederringung der Bundesrepublik ist, um sie zur Annahme politischer Forderungen zu zwingen, oder eine partielle Annexion zur Erlangung von Faustpfändern für spätere politische Verhandlungen. Es reicht für die Annahme eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet aus, wenn eine größere geplante militärische Aktion von einer allgemeinen Angriffsabsicht getragen wird. Diese Voraussetzungen sind aber auch dann erfüllt, wenn nicht direkt mit militärischen Mitteln auf das Bundesgebiet eingewirkt wird, sondern die Küsten und Häfen der Bundesrepublik mit militärischen Mitteln blockiert werden [44].

---

43) MENZEL, BK, Art. 115a, Rdnr. 2; HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 115a, Rdnr. 25,26

44) MENZEL, BK, Art. 115a, Rdnr. 7, 8; so auch die Sowjetunion in den Londoner Verträgen vom 3./5.7.1933, abgedruckt bei MENZEL aaO

Insoweit sich der Verteidigungsfall als bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet darstellt, ist die Feststellung seines Eintritts relativ unproblematisch. Sehr schwierig hingegen ist die Frage zu beantworten, ob der Verteidigungsfall in der Form eines unmittelbar drohenden bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet vorliegt, weil die Feststellung dieser Alternative des Verteidigungsfalls eine Prognose des künftigen Verhaltens des Gegners enthält.

Eine Situation des unmittelbar drohenden Angriffs auf das Bundesgebiet wird nicht durch die Möglichkeit der nuklearen Kriegsführung erzeugt, "durch den bloßen Druck auf die Taste", die Bevölkerung der Bundesrepublik jederzeit vernichten zu können [45], weil andernfalls die Bundesrepublik in einem permanenten Verteidigungsfall zu leben hätte. Das gleiche gilt hinsichtlich der Möglichkeit eines konventionellen oder atomaren Präventivkriegs. Herzog [46] will das "unmittelbare Drohen" eines bewaffneten Angriffs in Anlehnung des im § 6 II VwVG oder § 21 PVG gemeinten Gefahrenbegriffs auslegen. Danach ist ein "unmittelbares Drohen" eines bewaffneten Angriffs gegeben, wenn eine Aggressionsgefahr akut vorliegt, das heißt, der Eintritt einer Anwendung militärischer Mittel muß sofort und fast mit Gewißheit zu erwarten sein [47]. Menzel [48] fordert als Voraussetzung für die Feststellung, daß ein bewaffneter Angriff unmittelbar droht, die Existenz eines poli-

---

45) MENZEL, BK, Art. 115a, Rdnr. 16

46) HERZOG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 115a, Rdnr. 33

47) zur Definition der unmittelbar bevorstehenden Gefahr: WOLFF, Verwaltungsrecht Bd III, § 125 II b 4

48) MENZEL, BK, Art. 115a, Rdnr. 19 - 22

tischen Spannungszustands, das Scheitern friedlicher Konfliktsbeseitigungsversuche, die Zuspitzung des Konflikts zu einer echten Krisensituation und ein Versagen der Mittel der Krisenbewältigung. Eine Kombination der Standpunkte beider Autoren scheint am besten geeignet zu sein, das "unmittelbare Drohen" eines Angriffs zu umschreiben. Danach ergibt sich die folgende Definition: Ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet droht unmittelbar, wenn eine Anwendung militärischer Mittel sofort und fast mit Gewißheit zu erwarten ist und das Krisenmanagement versagt hat.

IV. Innerer Notstand

Ein innerer Notstand liegt vor, wenn eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes droht (Art. 91, 87 a IV, 11 II GG) [49]. Er wird durch Gefahren ausgelöst, die ihre Hauptsache im Innern der Bundesrepublik haben. Es muß eine verfassungsfeindliche Aktivität innerstaatlicher Kräfte vorliegen [5o].

Vom inneren Notstand ist der im Art. 35 II, III GG geregelte Katastrophenschutz zu unterscheiden. Dieser umfaßt Naturkatastrophen und schwere Unglücksfälle. Als Naturkatastrophen sind solche Katastrophen anzusehen, die im wesentlichen durch das Zusammenwirken von

---

49) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 99; Knut IPSEN, BK, Art. 87 a, Rdnr. 134; HESSE, Grundzüge (1972), § 23 V; SCHÄFER AöR NF 93 (1968), S. 37, 64

5o) DÜRIG aaO

Naturkräften entstehen, die der menschlichen Kontrolle entzogen sind. (Zum Beispiel die Hamburger Flutkatastrophe) [51] Ein schwerer Unglückfall ist dadurch gekennzeichnet, daß er auf menschlichem oder technischem Versagen beruht. Als Beispiel sei auf die Explosion eines Atomkraftwerkes hingewiesen, die einen radioaktiven "fall out" verursacht hat.

Vom inneren Notstand hebt sich weiter die Versorgungskrise ab. Sie hat ausschließlich im ESG eine Regelung gefunden. Eine Situation, in der eine ausreichende Versorgung mit lebensnotwendigen Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft in wesentlichen Teilen des Bundesgebiets ernstlich gefährdet ist und diese Gefährdung durch marktgerechte Maßnahmen nicht behoben werden kann, ist als Versorgungskrise anzusehen (§ 3 ESG). Sie kann beispielsweise durch Kriege oder kriegsähnliche Zustände in anderen Ländern, die die Weltmärkte entscheidend beeinflussen (Koreakrieg), radioaktive Verseuchung oder durch Naturkatastrophen größeren Ausmaßes ausgelöst werden [52].

Aus der Abgrenzung des inneren Notstands zu anderen außerordentlichen Situationen und zum äußeren Notstand ergibt sich, daß das WSG und das ESG keine Regelungen enthalten, die im inneren Notstand angewendet werden können. Nur das BLG (§ 1 I Nr. 1) und das VSG (§ 9 II) enthalten Ermächtigungen für den Zustand des inneren Notstands. Sie besitzen dem Art. 91, 87a IV, 11 II GG entsprechend formulierte Rechtsgrundlagen.

---

51) weitere Beispiele bei LENZ, Notstandsverfassung des Grundgesetzes (1971), Art. 35, Anm. III

52) WELCK, ESG, § 3 Rdnr. 4

1. Der Begriff des Bestandes des Bundes oder eines Landes

Als Bestand des Bundes oder eines Landes sind die elementarsten rechtlichen und sozialen Gegebenheiten anzusehen [53]. Dazu gehören die territoriale Integrität, die Bevölkerung und die Handlungsfähigkeit nach innen und außen [54]. Der Begriff Bestand erfaßt nicht die in Art. 2o GG festgelegte Staatsform [55]. Diese ist vielmehr unter den Begriff freiheitlich demokratische Grundordnung zu subsumieren [56]. Zum Begriff des Bestands sind auch nicht die jeweiligen Träger der Staatsgewalt, ein wirtschaftlicher Mindeststandard oder wirtschaftlicher Wohlstand zu zählen [57]. Faßte man nämlich den Begriff des Bestandes so weit, so würde die Eingangsschwelle in den inneren Notstand zu weit herabgesetzt und die Gefahr eines Mißbrauchs der den Staatsorganen im inneren Notstand verliehenen Macht stark erhöht.

Als Beispiel für eine Verletzung des Bestands des Bundes oder eines Landes läßt sich der Fall anführen, daß ein Störer den Bund oder ein Land unter fremde Botmäßigkeit bringt, seine Selbständigkeit beseitigt oder einen Teil seines Gebiets loslöst [58]. In einem solchen Fall träte der Zustand des inneren Notstands ein.

---

53) EVERS, BK, Art. 91 Rdnr. 2o

54) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 1oo

55) a.A. v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 21, Anm. VII 3; Knut IPSEN, BK, Art. 87a, Rdnr. 139

56) DÜRIG aaO, Rdnr. 1o1

57) EVERS, BK, Art. 91, Rdnr. 2o; a.A. KÖLBLE, Die Polizei 6o, S. 88; HESSE DöV 1955, S. 741

58) EVERS AöR NF 91 (1966), S. 1, 28

2. Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung

In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [59] ist der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung als eine Ordnung zu bestimmen, "die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt". Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition und das Sozialstaatsprinzip [60].

Nicht zu verkennen ist, daß diese Grundsätze eine erhebliche Variationsbreite haben [61]. So wird die freiheitlich demokratische Grundordnung nicht gefährdet oder verletzt, wenn in der Bundesrepublik das Präsidialsystem eingeführt würde [62]. Sie wird auch nicht angetastet, wenn die gegenwärtige Wirtschaftsordnung,

---

59) BVerfG, Urteil vom 23.1o.1952, E 2, S. 1, 11, 13; ebenso MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 21, Rdnr. 114 m.w.N.

6o) BVerfG, Urteil vom 17.8.1956, E 5, S. 85, 198

61) EVERS, BK, Art. 91, Rdnr. 22; DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 1o2

62) DÜRIG aaO, Art. 18, Rdnr. 56

zum Beispiel durch Sozialisierung der Produktionsmittel (Art. 15 GG), tiefgreifend verändert würde. Das GG garantiert nicht die gegenwärtige Wirtschaftsordnung [63]. Vielmehr trägt das GG den Charakter eines Kompromisses in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht [64].

3. Der Begriff der drohenden Gefahr

Damit das BLG und das VSG anwendbar sind, muß der freiheitlich demokratischen Grundordnung eine Gefahr drohen. Für die Frage, wann eine Gefahr droht, ist an das Polizeirecht anzuknüpfen [65]. Eine Gefahr droht immer dann, wenn Tatsachen die Wahrscheinlichkeit begründen, daß in absehbarer Zeit die oben aufgezählten Schutzgüter verletzt werden [66]. Eine abstrakte Gefahr, das heißt die bloß theoretische Möglichkeit einer Rechtsgutsverletzung, reicht für die Annahme einer drohenden Gefahr nicht aus [67]. Eine große Wahrscheinlichkeit, daß innerhalb kürzester Frist diese Schutzgüter verletzt werden, braucht hingegen zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals Gefahr im Sinne des BLG und des VSG auch nicht vorzuliegen. Eine bereits eingetretene Beeinträchtigung des Bestandes des Bundes oder eines Landes oder der freiheitlich demokratischen Grundordnung steht selbstverständlich der Gefährdung dieser gleich [68].

---

63) BVerfG, Urteil vom 2o.7.1954, E 4, S. 8, 17

64) DÜRIG, aaO, Art. 87a, Rdnr. 85

65) MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 91, Rdnr. 9; EVERS, BK, Art. 91, Rdnr. 25

66) ULE-RASCH, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (1965), § 14 PVG, Rdnr. 4

67) v.MANGOLDT-KLEIN, Art. 87a, Anm. VII 1a dd

68) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 1o2

Die drohende Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung muß auf Grund objektiver Merkmale individualisierbar sein [69]. Eine Gefahr, die sich verwirklichen könnte, falls Ereignisse vorausgehen, deren Eintritt noch ganz ungewiß ist, kann eine Ausübung der Befugnisse nicht rechtfertigen. Angriffe auf die abstrakten Rechtsgüter der freiheitlich demokratischen Grundordnung müssen sich in Angriffen auf konkrete Rechtsgüter äußern [70]. Eine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung liegt zum Beispiel vor, wenn Anschläge auf Staatsorgane oder auf öffentliche Institutionen erfolgen, um die verfassungsrechtliche Ordnung umzustürzen [71]. Wann es sich allerdings um Aktionen dieser Art handelt, ist äußerst schwierig festzustellen. Ob und unter welchen Voraussetzungen ein Aufruhr (§ 115 StGB), ein Landfriedensbruch (§ 125 StGB) oder andere Erscheinungsformen des Massenungehorsams nicht nur konkrete Rechtsgüter, sondern zugleich auch die freiheitlich demokratische Grundordnung gefährden, kann nicht schematisch entschieden werden. Für die Absicht, über die Verletzung konkreter Rechtsgüter die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beseitigen, wird es in der Regel nur Indizien geben. Daher ist äußerste Vorsicht bei der Entscheidung geboten, ob ein innerer Notstand vorliegt. Ohne Zweifel ist allerdings ein innerer Notstand gegeben, wenn bewaffnete politische Gegner der Regierung dieser die Ausübung

---

69) EVERS, BK, Art. 91, Rdnr. 25

70) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 102

71) EVERS, BK, Art. 91, Rdnr. 22, 26; auch zu den folgenden Ausführungen

der Staatsgewalt streitig machen [72]. Auch der Bürgerkrieg ist eine Erscheinungsform des inneren Notstands. Ein Streik kann den inneren Notstand auslösen, wenn er über die in Art. 9 III GG gesetzten Grenzen hinaus nicht mehr der Wahrung und Förderung des Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dient, sondern politische Kräfte unterstützt, die die freiheitlich demokratische Grundordnung abschaffen wollen [73].

---

72) DÜRIG, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 87a, Rdnr. 11o
73) Knut IPSEN, BK, Art. 87a, Rdnr. 187

§ 5 Im Normalzustand anwendbare Vorschriften von Bundesleistungsgesetz und Sicherstellungsgesetzen

I. Erlaß von Bereitstellungsbescheiden und Sicherstellungsverordnungen

1. Gemeinsames von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsverordnung

Mit der Einführung des Bereitstellungsbescheids in das Sachleistungsrecht hat der Gesetzgeber der Verwaltung eine rechtliche Handhabe gegeben, mit deren Hilfe schon im Normalzustand der Sachbedarf für die Fälle des § 1 I Nr. 1 - 3 BLG weitgehend sichergestellt werden kann. Das entsprechende rechtliche Instrument auf dem Gebiet des Wirtschaftslenkungsrechts ist die schon im Normalzustand erlassene Sicherstellungsverordnung. Sowohl die Sicherstellungsverordnung als auch der Bereitstellungsbescheid entfalten ihre volle rechtliche Wirkung erst im Spannungs- oder Verteidigungsfall. In diesem Zeitpunkt tritt die Bedingung des Bereitstellungsbescheids ein, und die Sicherstellungsverordnung verliert ihre Unanwendbarkeit.

2. Voraussetzungen für den Erlaß von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsverordnung

Während die Möglichkeit zum Erlaß von Bereitstellungsbescheiden im Normalzustand für die Zwecke des § 1 I Nr. 1 - 3 BLG außer Frage steht (§ 36 III BLG), ist umstritten, ob der Erlaß einer Sicherstellungsverordnung im Normalzustand ohne weiteres erfolgen darf. Der In-

halt der aufgrund der §§ 1 WSG, 1 VSG, 1 ESG zu erlassenden Sicherstellungsverordnungen ist durch §§ 2 II Nr. 1 WSG, 2 I Nr. 1 VSG, 2 I Nr. 1 ESG nicht auf die Bekämpfung einer bereits eingetretenen Störung der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte beschränkt, sondern diese Rechtsgrundlagen erlauben auch Maßnahmen, um den Eintritt solcher Störungen zu verhindern. Der Streit dreht sich nun um die Frage, ob zum Erlaß einer Sicherstellungsverordnung schon eine abstrakte, lediglich theoretische Gefährdung der Versorgung genügt [1] oder ob eine konkrete, gegenwärtige Gefahr für die Versorgung voeliegen muß [2]. v.Welck meint, in einem so hochindustrialisierten Land wie der Bundesrepublik sei die abstrakte Gefahr einer Versorgungsgefährdung immer gegeben. Um eine Gefährdung der Versorgung im Sinne der Sicherstellungsgesetze feststellen zu können, müsse daher ein strenger Maßstab bei der Bewertung der Krisensituation angelegt werden. Zu einer sich allmählich steigernden außenpolitischen Spannung müßten noch besondere Umstände, wie Angstkäufe der Bevölkerung, Ausfall von Einfuhren, Verkehrsunterbrechungen größeren Ausmaßes hinzutreten, um eine konkrete, gegenwärtige Gefahr der Versorgung annehmen zu können.

Schürmann hingegen verweist mit Recht auf den Wortlaut des Gesetzes, aus dem sich eine solche Beschränkung nicht ergibt. Das WSG, VSG und ESG bringen nicht zum

---

1) so SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 24o; WAGNER, WSG, § 2, Rdnr. 12; RÖMER, Blätter 1967, S. 765, 771

2) so v.WELCK, ESG, § 2, Rdnr. 4; § 1, Rdnr. 6; LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 41

Ausdruck, daß keine Sicherstellungsverordnungen erlassen werden dürfen, um den Eintritt einer abstrakten Gefahr zu verhindern. Nach dem Wortlaut des Gesetzes bedarf es nicht der Gewißheit oder auch nur der überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Versorgungsgefährdung [3]. Der Wortlaut läßt sogar den Erlaß einer Verordnung zu, wenn eine Gefährdung möglicherweise oder wahrscheinlich eintritt; denn wenn eine mögliche Gefährdung der Versorgung bekämpft wird, wird gleichzeitig eine Gefährdung verhindert [4]. Der Begriff der abstrakten Gefahr deckt sich hier weitgehend mit dem Inhalt, mit dem das Polizeirecht diesen Begriff ausfüllt. Nach dem Polizeirecht liegt nämlich eine abstrakte Gefahr vor, wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, daß in Zukunft ein Schaden eintreten könnte, der die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stören würde [5].

Der überwiegenden Meinung in der Literatur ist zuzustimmen. Der Erlaß von Sicherstellungsverordnungen im Normalzustand verhindert das Entstehen von Schubladenverordnungen, die dann erst in Krisensituationen erlassen und veröffentlicht werden und bei denen daher die staatlichen Eingriffe für den Bürger kaum voraussehbar und in ihrer Intensität berechenbar sind. Werden die Sicherstellungsverordnungen schon jetzt erlassen und veröffentlicht, so können Bedenken gegen den Inhalt der Verordnungen in aller Ruhe diskutiert werden. Dem

---

3) RÖMER, Blätter 1967, S. 765, 771

4) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 24o

5) WOLFF, Bd III, § 125 II b 1

Mißtrauen einer weiten Öffentlichkeit gegen einen Mißbrauch der Notstandsermächtigungen kann so begegnet werden. Einem potentiellen Angreifer wird die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik vor Augen geführt. Die Industrie kann sich schon im Normalzustand auf die Beachtung der Sicherstellungsverordnungen einstellen.

3. Ergebnis

Aufgrund dieser Überlegungen läßt sich über den Erlaß von Sicherstellungsverordnungen im Normalzustand sagen, daß diese jederzeit unter Beachtung der in §§ 2 II Nr. 1 WSG; 2 I Nr. 1 VSG; 2 I Nr. 1 ESG festgelegten Zielsetzung erlassen werden können, weil eine Gefährdung der Versorgung allgemein als möglich angesehen werden muß.

II. Auskunftsrechte der Verwaltung

1. Sinn und Zweck des Auskunftsrechts

Die wirtschafts- und sozialpolitische Aktivität des modernen Staats erfordert ein großes Ausmaß an Kenntnissen verschiedenster Art. Der Staat benötigt Informationen für Gesetzesinitiativen, Gesetzesdurchführungen und für die Überwachung der letzteren [6]. Auf dem Gebiet der Wirtschaft hat der Staat die Pflicht aufgrund des Sozialstaatsprinzips und des Gebots der Selbsterhaltung, die Wirtschaft zu beobachten und zu beaufsichtigen [7].

---

6) THOMÄ, Auskunfts- und Betriebsprüfungsrecht der Verwaltung (1955), S. 25

7) RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 257

Die Wirtschaftsaufsicht läßt sich mit Stein [8] in Überwachung, Berichtigung und Verhängung von Saktionen gliedern. Die im BLG und den Sicherstellungsgesetzen der Exekutive gewährten Auskunftsrechte (im weiteren Sinne) gehören in die Kategorie der Überwachungsmittel, mit deren Hilfe der Staat sich über das Wirtschaftsgeschehen informieren und es kontrollieren will [9]. Die Buchführungs- und Meldepflichten, die die Sicherstellungsgesetze (§§ 3 WSG; 3 VSG; 5 ESG) der Wirtschaft auferlegen, dienen in erster Linie der Befriedigung des Informationsbedürfnisses der Verwaltung. Durch die Buchführungs- und Meldepflichten soll es der Exekutive ermöglicht werden, sich ein zutreffendes Bild über die jeweilige Versorgungslage in der Bundesrepublik zu verschaffen. Denn ohne zuverlässige Kenntnis und laufende Beobachtung etwa der vorhandenen Fertigwaren-, Rohstoff- und Betriebsmittelbestände, der Leistungsfähigkeit der Betriebe, ihrer Kapazität und Fertigungsmöglichkeiten sowie ihrer Beschäftigtenzahl ist eine sinnvolle Lenkung des Wirtschaftsablaufs nicht denkbar [10].

Das BLG sieht in seinem § 15 I 1 1. Abs. vor, daß alle natürlichen und juristischen Personen, Personenvereinigungen, Behörden und Einrichtungen, soweit sie nicht einer gesetzlichen Schweigepflicht (zum Beispiel Rechtsanwälte, Steuerberater) unterliegen, den Anforderungsbehörden auf Verlangen alle zur Durchführung des Gesetzes

---

8) STEIN, Die Wirtschaftsaufsicht (1967), S. 1 ff, 118

9) STEIN, aaO, S. 141

10) Begründung der Regierungsvorlage für das WSG von 1965, BT-Drucks. IV/892

erforderlichen Auskünfte zu erteilen haben. Soweit also ein Bedarf an Gütern nach dem BLG nicht befriedigt werden darf, kann die Verwaltung zu seiner Deckung nach dieser Vorschrift keine Auskünfte einholen, weil diese Auskünfte nicht mehr der "Durchführung des Gesetzes" dienten [11]. Der Anwendungsbereich des BLG begrenzt somit das Auskunftsrecht.

Die umfassende Auskunftsermächtigung im § 15 I 1 1. Abs. BLG hat den Sinn, die Verwaltung in die Lage zu versetzen, vernünftig und planvoll Leistungen anzufordern. Wann die Verwaltung Werkleistungen anfordern will, so muß sie zum Beispiel auf Verlangen darüber informiert werden, wieviel Beschäftigte der betroffene Betrieb hat, mit welchen Maschinen die Werkstatt ausgestattet ist oder ob die zur Reparatur erforderlichen Ersatzteile vorhanden sind. Bei einer Anforderung von beweglichen Sachen zum Gebrauch ist es für die Verwaltung oft interessant zu erfahren, ob die angeforderte Sache noch funktionsfähig ist, sie das neueste Modell ihrer Art darstellt oder wie ihre räumlichen Ausmaße lauten.

Die §§ 14 I WSG, 15 I VSG, 16 I ESG verpflichten alle natürlichen und juristischen Personen und nichtsrechtsfähige Personenvereinigungen zur Durchführung der Sicherstellungsverordnungen, den zuständigen Behörden auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Diese Auskunftsrechte beziehen sich auf alle Angaben, die für eine Wirtschaftslenkung relevant sind, wie Informationen über Produktion, Warenbewegungen, Umsätze, Investitionen

---

11) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, BLG, § 15, Anm. 1

oder ähnliche Betriebsverhältnisse. Sie verfolgen den Zweck, die Durchführung und die Überprüfung der Durchführung von wirtschaftslenkenden Vorschriften zu ermöglichen. Wenn die Verwaltung Verarbeitungsvorschriften erlassen will, so ist es zum Beispiel für sie wichtig, zu wissen, wie die chemische Zusammensetzung bestimmter Ausgangsstoffe ist. Bei dem Verbot einer Sortimentserweiterung muß die Verwaltung das Sortiment der bisher produzierten Güter kennen. Darüber hinaus geben die Auskunftsrechte in den Sicherstellungsgesetzen den zuständigen Behörden die Möglichkeit, kurzfristig und schon vor Erlaß einer Rechtsverordnung, die Buchführungs- und Meldepflichten vorsieht, zu prüfen, welche wirtschaftslenkenden Maßnahmen notwendig sind und welches Informationsmaterial zu ihrer Durchführung benötigt wird.

2. Inhalt und Umfang der Auskunftspflichten

Unter der in §§ 3 WSG; 3 VSG; 5 ESG vorgesehenen Buchführungspflicht ist die Pflicht zu verstehen, planmäßig und lückenlos alle Geschäftsvorfälle eines Unternehmens aufzuzeichnen [12]. Die Buchführung ordnet die verschiedenen Angaben und bildet die Grundlage für die regelmäßig zu erstellende Bilanz. Die in den §§ 3 WSG; 3 VSG; 5 ESG festgesetzte Meldepflicht ist dadurch gekennzeichnet, daß sie den Betroffenen verpflichtet, von sich aus zu bestimmten Terminen oder beim Eintritt bestimmter Voraussetzungen die zuständige Behörde zu unterrichten [13].

---

12) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 107; v.WELCK, ESG, § 5, Rdnr. 7

13) WAGNER, WSG, § 3, Rdnr. 4; v.WELCK, ESG § 5, Rdnr. 8; SCHÜRMANN, aaO

Demgegenüber tritt bei der Verwirklichung der Auskunftspflicht die Behörde an das Unternehmen heran und stellt gezielte Fragen. Es liegt im Wesen der Auskunft, daß sie nur auf Verlangen zu erteilen ist [14].

Bemerkenswert ist die Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen Aufzeichnungs- und Buchführungspflichten. Statt der Buchführungspflicht wird den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (§ 5 Nr. 2 ESG) nur eine Aufzeichnungspflicht auferlegt. Durch diese Differenzierungen wird deutlich, daß der Verordnungsgeber an Art, Form und Inhalt bei Buchführungspflichten auch erhöhte, über einfache Aufzeichnungen hinaus gehende Anforderungen stellen kann. Die Buchführungspflicht trifft in der Regel nur die nach kaufmännischen Grundsätzen geführten Betriebe, zu denen die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft nicht zu zählen sind. Ihnen soll eine über die einfache Aufzeichnungspflicht hinausgehende Pflicht nicht auferlegt werden, weil es sie unverhältnismäßig belasten würde.

Der Gegenstand der Buchführung und Meldung wird durch das Sachgebiet des jeweiligen Sicherstellungsgesetzes bestimmt. Falls dieser Gegenstand schon durch andere Rechtsvorschriften als die Sicherstellungsgesetze wie der Auskunftspflichtverordnung vom 13.7.1923 [15] oder das Gesetzes über die Statistik in Industrie und im Bauhauptgewerbe vom 15.7.1957 [16] buchführungs- und meldungsmäßig erfaßt wird und diese Unterlagen den nach

14) WAGNER, WSG, § 14, Rdnr. 7 und die unter Fußn. 14 genannten

15) RGBl I S. 723

16) BGBl I S. 720

den Sicherstellungsgesetzen zuständigen Behörden zugänglich sind, erfordert es das Verhältnismäßigkeitsprinzip, daß die Begründung neuer Buchführungs- und Meldepflichten, die sich auf den gleichen Gegenstand beziehen, unterbleibt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die Heranziehung statistischer Gesetze zu denken. Dabei ist jedoch zu beachten, daß statistische Gesetze lediglich der massenförmigen Beobachtung dienen und inhaltlich nicht unmittelbar auf wirtschaftslenkende Maßnahmen ausgelegt sind [17]. Eine weitere Schwierigkeit liegt in dem Gebot der Geheimhaltung der Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse [18], deren Kenntnis aber gerade im Notstandsfall für die Wirtschaftslenkung unbedingt notwendig ist. Die statistischen Gesetze können demnach nur insoweit eine Sicherstellungsverordnung über Buchführungs- und Meldepflichten ersetzen, wie sie eine Weitergabe von Einzelangaben zulassen. Der § 12 des Gesetzes über die Allgemeine Statistik in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft und die Durchführung des europäischen Industriezensus in der Versorgungswirtschaft vom 24.4.1963 [19] und der § 9 des Gesetzes über die Statistiken der Rohstoff- und Produktionswirtschaft einzelner Wirtschaftszweige vom 11.11.1960 [20] ermöglichen eine Weiterleitung von Einzelangaben an die fachlich zuständigen Bundes- und Landesbehörden und vermögen daher für ihren Anwendungsbereich, soweit die

---

17) ROTH VerwArch 57 (1966), S. 225, 228

18) so § 12 I des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953, BGBl I S. 1314

19) BGBl I S. 204

20) BGBl I S. 842

Einzelangaben zureichend sind, den Erlaß einer Sicherstellungsverordnung zu verhindern.

Von der Ermächtigung in den Sicherstellungsgesetzen, Buchführungs- und Meldepflichten durch Rechtsverordnung zu begründen, kann die Exekutive bereits im Normalzustand Gebrauch machen. Die Sicherstellungsverordnungen bedürfen gemäß Art. 80 II GG in Verbindung mit den §§ 6 II WSG, 6 II VSG, 8 III ESG der Zustimmung des Bundesrats.

Zu den Buchführungs- und Meldepflichten tritt die Auskunftspflicht (im engeren Sinne) aller natürlichen und juristischen Personen und nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen (§§ 14 I WSG, 15 I VSG, 16 I ESG, 15 I 1 1. Alt. BLG) und das Recht der auskunftsberechtigten Behörden hinzu, Grundstücke und Geschäftsräume des Auskunftspflichtigen zu betreten, um dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und Geschäftsunterlagen einzusehen (§§ 14 III WSG, 15 II VSG, 16 III ESG, 15 I 1 2. Alt., II BLG). Die Voraussetzung der Erforderlichkeit zwingt die Behörden, den konkreten Zweck des Auskunftsverlangens anzugeben, weil andernfalls der Verpflichtete nicht nachprüfen kann, ob die Auskunft zur Durchführung des jeweiligen Sicherstellungsgesetzes oder des Bundesleistungsgesetzes erforderlich ist [21]. Zur Erforderlichkeit der Auskunft gehört auch die Berücksichtigung der Tatsache, daß die Auskunft für das Wirtschaftsunternehmen eine finanzielle Belastung bedeuten kann, da sie großenteils nur unter Mitwirkung von Hilfskräften

---

21) WAGNER, WSG, § 14, Rdnr. 8; positiviert ist dieser Grundsatz im § 46 VI GWB

des Auskunftspflichtigen erteilt werden kann. Besonders bei rüstungswichtigen Wirtschaftszweigen sind umfangreiche Unterlagen verschiedenster Art anzufertigen, weil die schriftlichen oder mündlichen Auskünfte meist genaue Ermittlungen voraussetzen, was die Verwaltungsarbeit beträchtlich vermehrt und bei größeren Unternehmen die Anstellung zusätzlicher Kräfte erforderlich machen kann.

Auskünfte dürfen nach dem BLG nur für die Durchführung des Gesetzes, Auskünfte nach den Sicherstellungsgesetzen nur für die Durchführung der auf das jeweilige Gesetz gestützten Sicherstellungsverordnung eingeholt werden. Da die Durchführung eines Gesetzes, ausgenommen die interne Vollzugsvorbereitung im Verwaltungsbereich, mit seiner Anwendung identisch ist, bedeutet dies für die Sicherstellungsgesetze wegen der in den §§ 2 I WSG, 2 III VSG, 2 III ESG statuierten Anwendungssperre, daß die in ihnen in den §§ 14 I WSG, 15 I VSG, 16 I ESG enthaltenen Auskunftsrechte von den zuständigen Behörden erst in Anspruch genommen werden können, wenn die Sicherstellungsverordnungen erlassen und anwendbar sind [22]. Das heißt, daß sich das Auskunftsrecht zur Durchführung dieser Rechtsvorschriften erst im Spannungsfall oder in den ihm gleichgestellten Fällen oder im Verteidigungsfall aktualisiert. Wenn eine Sicherstellungsverordnung im Normalzustand wirksam erlassen worden, aber der Spannungsfall noch nicht eingetreten ist, besteht also keine Auskunftspflicht, um die Sicherstellungsverordnung

---

22) WAGNER, WSG, § 14, Rdnr. 4

durchführen zu können [23].

Für die Vorbereitung der auf Grund der Sicherstellungsgesetze zu erlassenden Rechtsverordnungen hat der Gesetzgeber hingegen die Bindung des Auskunftsrechts wieder von Art. 80a I GG gelöst und als im Normalfall anzuwendendes Recht der Behörde ausgestaltet (§§ 14 II WSG; 15 I 1 VSG; 16 II a ESG). Die auskunftsberechtigte Behörde kann im Normalzustand alle Informationen sammeln, die zur Entscheidung über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Erlasses und der inhaltlichen Gestaltung der Sicherstellungsverordnung beitragen [24]. Die sachliche Begrenzung des Auskunftsverlangens bestimmt der durch die Verordnung zu regelnde Gegenstand. Dieser muß auch dem Auskunftsverpflichteten angegeben werden, damit für ihn eine Überprüfung der Erforderlichkeit der Auskunft möglich ist.

Das im § 15 I BLG enthaltene Auskunftsrecht kann die Behörde im Normalzustand in Anspruch nehmen. Dies widerspricht nicht dem BLG, weil der Erlaß von Bereitstellungsbescheiden eine Art der Durchführung des BLG darstellt.

Die den zuständigen Behörden neben den Auskunftsrechten gewährten Rechte, Grundstücke und Geschäftsräume zu betreten, um dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und Geschäftsunterlagen einzusehen, sind als Bestandteil eines Überprüfungsverfahrens nicht mit den Durchsuchungsbefugnissen anderer staatlicher Organe gleich-

---

23) WAGNER, aaO

24) WAGNER, WSG, § 14, Rdnr. 1o; SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (197o), S. 114

zusetzen [25]. Im Überprüfungsverfahren darf die Behörde im Gegensatz zur Durchsuchung keine Gewalt anwenden, sie darf kein Behältnis selbst öffnen oder gegen den Willen des Auskunftspflichtigen in die Wohnung oder Geschäftsräume eindringen [26]. Werden hingegen das Auskunfts-, Zutritts-, Prüfungs-, Einsichts- oder Vorlagerecht nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen verwirklicht, so dürfen die Zwangsmittel angewendet werden, die die Verwaltungsvollstreckungsgesetze bereithalten. Das sind Ersatzvornahmen, Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang. Die Anwendung der Verwaltungsvollstreckungsgesetze ist zulässig, weil die Auskunfts-, Zutritts-, Prüfungs-, Einsichts- und Vorlagepflichten nicht unmittelbar durch das jeweilige Gesetz begründet werden, sondern erst durch die Zwischenschaltung eines Verwaltungsakts [27]. Denn die Behörde muß jeweils über Auskunftsgegenstand, -grund und das Kontrollmittel entscheiden. Ein solcher Verwaltungsakt unterscheidet sich im Grunde nicht von anderen belastenden Verwaltungsakten wie etwa einer Polizeiverfügung. Deshalb wird er auch mit den gleichen Zwangsmitteln wie diese (Ersatzvornahme, Zwangsgeld, unmittelbarer Zwang) durchgesetzt.

---

25) Die Betretungs- und Besichtigungsrechte im Rahmen der Wirtschaftsaufsicht und -verwaltung hält das BVerfG (Beschl. v. 13.1o.1971m E 32, S. 54 ff) mit Art. 13 GG für vereinbar, weil ihre Wahrnehmung bei Geschäftsräumen, die gemäß ihrer Zweckbestimmung dem Verkehr nach außen gewidmet sind, kein "Eingriff" im Sinne des Art. 13 III GG darstelle (so auch: BATTIS InS 1973, S. 25, 28)

26) siehe im einzelnen die Beispiele bei DÜNNEBIER, in: LÖWE-ROSENBERG, StPO, §§ 1o5 - 1o7, Erl. II 3 b

27) STEIN, Die Wirtschaftsaufsicht (1967), S. 139/14o; REDEKAR/v. OERTZEN? VwGO, § 42, Anm. 36; EYERMANN-FRÖHLER, VwGO, § 42m Rdnr. 27 d; HUBER WVR Bd II, § 88 III 2 e, f; v.WELCK, ESG, § 16, Rdnr. 8

3. Rechte des Auskunftspflichtigen

Die Rechtsstellung des Auskunftspflichtigen wird durch ein Auskunftsverweigerungsrecht und ein Verwertungsverbot der durch die Auskunft erlangten Erkenntnisse im Besteuerungs- und Steuerstrafverfahren geschützt (§§ 14 IV, V WSG; 15 IV, V VSG; 16 IV, V ESG; 15 III, IV, V BLG). Das Auskunftsverweigerungsrecht soll verhindern, daß der Auskunftspflichtige sich oder nahe Angehörige belasten muß. Es ist eine Ausformung des rechtsstaatlichen Grundsatzes, daß man zur Aufklärung einer eigenen Straftat prinzipiell nicht verpflichtet ist. Nach dem Wortlaut in den Sicherstellungsgesetzen und dem BLG bezieht sich das Auskunftsverweigerungsrecht immer auf direkte Fragen an den Auskunftsverpflichteten. Dies läßt den Schluß zu, das Auskunftsverweigerungsrecht beziehe sich nicht auf die Vorlage von schriftlichen Unterlagen und die Vornahme von Prüfungen [28]. In die gleiche Richtung geht die Überlegung, daß eine juristische Person oder Personenvereinigung sich nicht auf das Auskunftsverweigerungsrecht berufen kann, wenn die Auskunftserteilung auch ohne Beteiligung des Gefährdeten durch andere vertretungsberechtigte Personen möglich ist. Eine solche Betrachtung des Auskunftsverweigerungsrechts wird noch durch den Gedanken unterstützt, daß alle Auskunftsverweigerungsrechte in den Prozeßordnungen nicht dazu dienen, die Wahrheitsfindung oder das Aufdecken etwaiger Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu unterbinden.

Durch das Verwertungsverbot werden die Vorschriften der Reichsabgabenordnung über die allgemeine Pflicht zur Aus-

---

28) WAGNER, WSG, § 14, Rdnr. 14

kunftserteilung (§ 175), die Auskunftspflicht öffentlicher Behörden und Beamten (§ 179), die Beistandspflicht (§ 188 I) und die Anzeigepflicht (§ 189) gegenüber Finanzämtern für die auskunftsberechtigten Behörden außer Kraft gesetzt. Diese Regelung zum Schutz des Auskunftspflichtigen gegen die Weitergabe seiner Auskünfte an die Finanzämter beschränkt sich allerdings auf Tatsachen, die die auskunftsberechtigten Behörden im Zusammenhang mit der Auskunftserteilung erfahren haben.

III. Vorratshaltung

1. Sinn und Zweck der Vorratshaltung

Das BLG bietet keine Rechtsgrundlage, um eine Vorratshaltung anordnen zu können. Die Sicherstellungsgesetze hingegen ermächtigen die Verwaltung in den §§ 4 WSG, 4 VSG, 6 ESG zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Bevorratungen für ihren jeweiligen Anwendungsbereich. Nach § 4 WSG können Vorschriften über die Lagerung und Vorratshaltung von Waren und Erzeugnissen erlassen werden. Auf § 4 I VSG gestützt, kann die Verwaltung die Bevorratung mit Bau- und Betriebsstoffen, Ersatzteilen und Geräten anordnen. Der § 6 ESG läßt Rechtsverordnungen über die Lagerung und Vorratshaltung der in § 4 ESG genannten Erzeugnisse (zum Beispiel: Getreide, Obst, Futtermittel, Rohholz) zu.

Die in den Sicherstellungsgesetzen vorgesehene Vorratshaltung dient nicht betriebs- oder volkswirtschaftlichen Zwecken. Sie soll nicht die unvermeidbaren Spannungen zwischen der Erzeugung und dem Bedarf an Gütern überbrücken. Die Vorratshaltung hat vielmehr die Sicher-

stellung der Versorgung der Zivilbevölkerung und Streitkräfte im Notstandsfall zum Ziel [29]. Bei der Vorratshaltung nach den Sicherstellungsgesetzen steht die Verteidigung der Bundesrepublik im Vordergrund. Da wegen der wehrgeographischen Lage der Bundesrepublik im Notstandsfall die Produktion nicht in vollem Umfang aufrechterhalten werden kann und nennenswerte Importe aus Drittländern in der Anlaufphase eines Konflikts wohl nicht zu erwarten sind, ist zur Versorgungssicherung eine Vorratshaltung schon im Normalzustand unbedingt notwendig. Dieser Tatsache hat der Gesetzgeber in den Sicherstellungsgesetzen Rechnung getragen. Er hat die Exikutive ermächtigt, der Wirtschaft schon im Normalzustand Vorratspflichten aufzuerlegen [30].

2. Art, Inhalt und Umfang der Vorratspflichten

Mit v.Welck [31] läßt sich nach den Trägern der Vorratshaltung eine öffentliche Vorratshaltung durch die öffentliche Hand, eine Haushaltsbevorratung durch die Endverbraucher und eine Betriebsbevorratung durch private Unternehmer unterscheiden. Die in den Sicherstellungsgesetzen vorgesehene Vorratshaltung gehört zur Gruppe der Betriebsbevorratung durch private Unternehmer. Die Wahl dieses Ansatzpunktes bei der Bevorratung durch den Gesetzgeber entspricht dem modernen Kriegsbild, das eine Konzentration verteidigungswichtiger Güter vermeidet und eine Auflockerung anstrebt. Hinzu kommt noch, daß eine weite Streuung der Vorräte diese in Verbrauchernähe hält.

---

29) SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand (1970), S. 109; zu den wirtschaftspolitischen Zielen der Vorratshaltung: MEINHOLD, HdSW Bd 11, S. 428

30) WAGNER, WSG, § 4 Rdnr. 4

31) v.WELCK, ESG, § 6, Rdnr. 2

Der Inhalt der Vorratspflichten richtet sich nach dem jeweiligen Sachbereich des Sicherstellungsgesetzes. Nach § 4 I WSG können für alle Waren und Erzeugnisse, über die nach § 1 WSG Vorschriften erlassen werden können, auch Bevorratungspflichten begründet werden. Gegenstand der nach § 6 I, II ESG möglichen Bevorratungspflichten sind alle Erzeugnisse im Sinne des § 4 ESG und alle sächlichen Betriebsmittel im Sinne des § 1 I Nr. 3 ESG. Bevorratungspflichten nach dem VSG (§ 4 I) erfassen Bau- und Betriebsstoffe, Ersatzteile und Geräte.

Im WSG (§ 4 I) und ESG (§ 6 I) wird im Gegensatz zum VSG die Verwaltung ermächtigt, über Lagerung und Vorratshaltung Vorschriften zu erlassen. Unter "Lagerung" ist die räumliche und technische Seite der Bevorratung, also die Frage nach dem Wo und Wie, zu verstehen. Der Ausdruck "Vorratshaltung" bezieht sich auf Art, Umfang und Zweck der Bevorratung selbst [32]. Diese Differenzierung erklärt sich daraus, daß das WSG und das ESG sich vielfach auf Güter beziehen, die leicht verderblich sind oder zur Erhaltung ihrer Funktionstüchtigkeit und Verwendungsfähigkeit einer besonderen Aufbewahrung bedürfen. Die Unterscheidung zwischen Lagerung und Vorratshaltung besitzt keine große Bedeutung, weil eine richtig verstandene Vorratshaltung immer die Lagerung eines Guts voraussetzt und die Pflicht begründet, das Vorratsgut so aufzubewahren, daß es im Bedarfsfall brauchbar ist. Daher können auch nach dem VSG Vorschriften erlassen werden, die die Lagerung des Vorratsguts betreffen, soweit sie die der Vorratshaltung immanente Pflicht konkretisieren.

---

32) WAGNER, WSG, § 4, Rdnr. 3; v.JOUANNE, WaSG, § 12, Rdnr. 3

Bei der Begründung von Vorratspflichten muß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden. Die Anordnung einer Bevorratungspflicht für Luxuswaren ist rechtswidrig. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ebenfalls verletzt, wenn aufgrund anderer Rechtsvorschriften ausreichende Pflichten zur Bevorratung bestehen [33]. So dürfte im Hinblick auf das Gesetz über Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen vom 9.9.1965 [34] auf der Grundlage des § 4 I WSG für Erdölerzeugnisse kaum eine zusätzliche Bevorratungspflicht begründet werden.

Dieses Gesetz ist von einigen betroffenen Mineralölimporthändlern mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen worden. Das BVerfG hat in seinem Beschluß vom 16.3.1971 [35] das Gesetz nicht für verfassungswidrig erklärt [36]. Es hat ausgeführt: Die Freiheit der Berufswahl werde durch die Bevorratungspflicht weder in rechtlicher noch in faktischer Hinsicht berührt. Vielmehr handele es sich um Vorschriften, die innerhalb des Berufsbereichs des Mineralölimporthändlers Anordnungen über die Art und Weise der Ausübung dieses Berufs nach einer bestimmten Richtung hin träfen. Die Vorschriften kämen auch einer Zulassungsbeschränkung in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen nicht nahe, weil die Bevorratungspflicht den Beruf des Mineralölimporthändlers nicht generell zum Erliegen bringe. Die Bevorratungspflicht verletze auch nicht generell bei der betroffenen Berufsgruppe der Mineralölimporthändler das Übermaßverbot [37]. Der Art.

---

33) WAGNER, WSG, § 4, Rdnr. 3

34) BGBl I S. 1217

35) BVerfG Beschl. vom 16.3.1971, E 3o, S. 292 ff

36) zu diesem Ergebnis kommen auch: RINCK, Wirtschaftsrecht (1969), Rdnr. 428; SCHNEIDER Verw.Arch. 58 (1967),

37) a.A. IPSEN AöR 9o (1965), S. 393, 435

14 GG werde auch nicht verletzt. Er sei bei dieser Fallkonstellation nicht einschlägig, weil er das Erworbene, das Ergebnis der Betätigung, schütze. Bei der Bevorratungspflicht gehe es jedoch um die durch Art. 12 GG geschützte Betätigung. Die Pflicht zur Vorratshaltung berühre die Betroffenen nur in ihrer Eigenschaft als Unternehmer, nicht in ihrer Eigenschaft als Eigentümer eines Unternehmens [38]. Dieser Entscheidung des BVerfG ist zuzustimmen. Ihre ausführliche Begründung überzeugt. Die in der Entscheidung für das Problem der Bevorratung konkretisierten Grundsätze werden für den Inhalt zukünftiger Sicherstellungsverordnungen, die sich mit der Bevorratung beschäftigen, bestimmend sein.

Eine weitere Einschränkung der Begründung von Vorratspflichten ergibt sich aus dem Zweck jener. Eine Vorratshaltung irgendwelcher Wirtschaftsgüter darf nicht angeordnet werden, um den Markt zu beeinflussen, weil die Vorratspflichten ausschließlich der Sicherstellung der Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte dienen.

3. Finanzierungshilfen

Der vorratspflichtige Unternehmer kann durch die Bevorratungspflichten in hohem Maße finanziell belastet werden. Die Kosten der Bevorratung entstehen großenteils durch die Lagerung der Güter. Zu den Bevorratungskosten sind aber auch die Anschaffungskosten für Vorratsgüter zu zählen, soweit sie über die normale Lagerhaltung hinaus beschafft werden [39]. Die Kosten der Verzinsung des

38) a.A. MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 14, Rdnr. 67

39) WAGNER, WSG, § 4, Rdnr. 6; auch zu den folgenden Ausführungen

im Lager investierten Kapitals, die für Lagerräume, Lagerverwaltung, Versicherung und für Schwund und Entwertung der Güter treten zu den Lager- und den in bestimmten Fällen entstehenden Anschaffungskosten hinzu.

Um diese finanziellen Lasten der Unternehmer zu verringern, sehen die Sicherstellungsgesetze Kredite, Bürgschaften und steuerliche Erleichterungen vor. Nach § 12 II WaSG werden zum Beispiel dem Vorratspflichtigen die Aufwendungen für die Vorratshaltung von Treibstoffen und sonstigen Betriebsmitteln ersetzt. Die Aufwendungen für die Vorratshaltung von Ersatzteilen und Baustoffen hingegen fallen dem Leistungspflichtigen zur Last. Ähnlich ist es bei dem Gesetz über die Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen vom 9.9.1965 [4o)], welches keine Kostenerstattung für die Bevorratung von Erdölerzeugnissen vorsieht. Das WSG (§ 4 II - IV), VSG (§ 4 II - IV) und ESG (§ 6 IV -- VI) halten als Finanzierungshilfe für die Bevorratung Kredite, Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen bereit. Ferner können im Rahmen der verfügbaren Mittel im Haushalt Zuschüsse zu den Kosten der Lagerhaltung und -wälzung und zur Zinsverbilligung geleistet werden. Diese Finanzierungshilfen können nur gewährt werden, wenn eine unzumutbare Belastung des Vorratspflichtigen vorliegt.

Anstelle der Finanzierungshilfen nach §§ 4 II WSG, 4 II VSG, 6 IV ESG kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats einen Bewertungsabschlag für die bevorrateten Güter, die zum Umlaufvermögen gehören, bis zu 3o% der An-

---

4o) BGBl I S. 1217

schaffungs- oder Herstellungskosten oder des niedrigeren Börsen- oder Marktpreises des Bilanzstichtags zulassen (§§ 4 III WSG, 4 III VSG, 6 V ESG). Der Bewertungsabschlag ist jedoch nur rechtmäßig, wenn sich die bevorrateten Wirtschaftsgüter im Bundesgebiet befinden, für ihre Lagerung keine öffentlichen Zuschüsse gewährt werden und das Preisrisiko nicht auf öffentliche Stellen abgewälzt wird.

v.Welck [41] und Krattenmacher [42] sehen die steuerliche Finanzierungshilfe nicht als eine zu der Gewährung von Krediten, Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen selbständige Alternative an. Sie meinen, die steuerliche Finanzierungshilfe könne gewährt werden, solange durch die anderen Finanzierungshilfen nicht jede unzumutbare Belastung vollkommen ausgeräumt ist. Gegen diese Auffassung spricht der Wortlaut der §§ 4 III WSG, 4 III VSG, 6 V ESG, der nur "an Stelle" und nicht "zusätzlich" zu den übrigen Finanzierungshilfen einen Bewertungsabschlag zuläßt. Deshalb ist die steuerliche Finanzierungshilfe als eine selbständige Alternative zu den in §§ 4 II WSG, 4 II VSG, 6 IV ESG vorgesehenen Hilfen aufzufassen [43]. Der Vorratspflichtige kann nur den Bewertungsabschlag von 30% für das Umlaufvermögen in Anspruch nehmen oder Kredite, Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen.

---

41) v.WELCK, WSG, § 6, Rdnr. 43

42) KRATTENMACHER, ESG, § 6, Anm. 19

43) im Ergebnis ebenso: WAGNER, WSG, § 4, Rdnr. 9

§ 6 Konkurrenz von Bereitstellungs- und Sicherstellungsbescheid

Grundsätzlich ist das Konkurrenzverhältnis des BLG zu den Sicherstellungsgesetzen durch § 3 II BLG geregelt. Durch § 3 II BLG wird bestimmt, daß Leistungen nach dem BLG nicht angefordert werden dürfen, wenn sie nach anderen gesetzlichen Ermächtigungen angeordnet werden können. Soweit der Regelungsbereich der Sicherstellungsverordnungen reicht, findet also das BLG grundsätzlich keine Anwendung. Die Verwaltung ist auf Grund der Subsidiarität des BLG gezwungen, Leistungen ausschließlich nach den Sicherstellungsverordnungen anzuordnen, falls sie anwendbar sind und eine Rechtsgrundlage für die gewünschte Regelung hinsichtlich des Leistungsgegenstandes abgeben. Im äußeren Notstand wird daher die Verwaltung eine große Zahl von auf Sicherstellungsverordnungen gestützten Verwaltungsakten (Sicherstellungsbescheiden) erlassen. Der Inhalt eines Sicherstellungsbescheids wird durch die Sicherstellungsverordnung bestimmt, die seine Rechtsgrundlage bildet. Welche Regelungen Sicherstellungsverordnungen enthalten können, ist schon oben dargestellt worden [1]. Der Sicherstellungsbescheid konkretisiert die in den Sicherstellungsverordnungen für eine Vielzahl von Fällen ausgelegte Regelung auf einen Einzelfall. Ein Sicherstellungsbescheid kann also unter anderem eine Beschlagnahme, ein Liefergebot, eine Betriebsausweitung oder -verlegung aussprechen.

Überträgt man den im § 3 BLG enthaltenen Subsidiaritätsgedanken auf das Verhältnis von Bereitstellungsbescheid

---

1) Siehe § 1 I und § 3 IV, V, VI

(§ 36 III BLG) und Sicherstellungsbescheid so ergibt sich:
Wenn ein Bereitstellungsbescheid und ein Sicherstellungsbescheid unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des gleichen Leistungsgegenstands treffen und der Bereitstellungsbescheid dem Leistungspflichtigen zusammen mit dem Sicherstellungsbescheid oder zeitlich nach dem Sicherstellungsbescheid zugeht, so ist der Bereitstellungsbescheid gegenüber dem Sicherstellungsbescheid subsidiär. Das heißt der Leistungs-

pflichtige hat nur der Anordnung des Sicherstellungsbescheides Folge zu leisten. Der Bereitstellungsbescheid ist auch dem Sicherstellungsbescheid subsidiär, wenn er dem Leistungspflichtigen vor dem Sicherstellungsbescheid zugestellt wird und im Zeitpunkt seines Erlasses die Sicherstellungsverordnung, auf die sich der Sicherstellungsbescheid stützt, erlassen und anwendbar ist. All das folgt aus dem Wortlaut des § 3 II BLG, der es der Verwaltung verbietet, Leistungen anzufordern, wenn sie nach anderen gesetzlichen Ermächtigungen (Sicherstellungsverordnungen) angefordert werden können.

Da die Sicherstellungsverordnungen erst im Spannungs- oder Verteidigungsfall anwendbar werden, erhebt sich jedoch die Frage, ob eine durch Bereitstellungsbescheid im Normalzustand angeforderte Sache auch dann noch den Regelungen der Sicherstellungsverordnungen unterliegt, wenn der Bereitstellungsbescheid und der später zugestellte Sicherstellungsbescheid unterschiedliche Regelungen über den gleichen Leistungsgegenstand treffen, wobei der Anordnung des einen Bescheides nur unter Verletzung der Anordnung des anderen Bescheides gefolgt werden kann. Ein Beispiel mag dieses Problem verdeutlichen. Zwei Tage nach Eintritt des Spannungsfalls geht einem Unternehmer ein Sicherstellungsbescheid zu, der seine Rechtsgrundlage in einer auf § 1 I Nr. 1 ("Benutzung von Verkehrsmitteln") VSG gestützten Sicherstellungsverordnung hat und der bestimmt, daß der werkseigene Lkw nicht mehr benutzt werden darf.
Im Normalzustand hat jedoch den gleichen Unternehmer schon ein Bereitstellungsbescheid erreicht, der vorsieht, daß er zehn Tage nach Eintritt des Spannungsfalls sein Notstromaggregat der Bundeswehr zum Gebrauch über-

lassen muß und er dieses mit seinem werkseigenen Lkw zum Güterbahnhof in X-Stadt zu transportieren habe, damit es dort von der Bundesbahn für den Weitertransport zum nächsten Bundeswehrdepot übernommen werden kann. Die Anforderung des Notstromaggregats findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 2 I Nr. 1 ("Überlassung von beweglichen Sachen zum Gebrauch"), 36 III BLG, die Anforderung des Lkw zum Transport in §§ 1 I Nr. 9 ("Verkehrsleistungen"), 36 III BLG. Bei dieser Fallgestaltung sieht sich der betroffene Unternehmer zwei widersprüchlichen hoheitlichen Anordnungen gegenübergestellt. Der Sicherstellungsbescheid verbietet die Benutzung des werkseigenen Lkw, der Bereitstellungsbescheid gebietet sie.

Stellt man in diesem Fall auf den Wortlaut des § 3 II BLG ab und sieht die Leistungsanforderung in dem Erlaß des Bereitstellungsbescheides, so geht der Bereitstellungsbescheid dem Sicherstellungsbescheid vor. Der Subsidiaritätsgrundsatz des § 3 II BLG greift nicht ein, weil zum Zeitpunkt der Leistungsanforderung wegen der Anwendungssperre für die Sicherstellungsverordnungen die Leistung nicht nach anderen gesetzlichen Ermächtigungen "angeordnet" werden konnte. Verlagert man hingegen das Gewicht auf den Zeitpunkt des Bedingungseintritts des Bereitstellungsbescheids, hier also auf den zehnten Tag nach Eintritt des Spannungsfalls, so ist festzustellen, daß sich erst zu diesem Zeitpunkt die Leistungspflicht des Bereitstellungsbescheids aktualisiert, das heißt die Leistung unbedingt angefordert wird. Diese Auslegung hat zur Folge, daß § 3 II BLG Platz greift, weil zum Zeitpunkt des Bedingungseintritts die

Sicherstellungsverordnung anwendbar ist und so eine andere gesetzliche Ermächtigung im Sinne des § 3 II BLG darstellt. Gegen die letzte Betrachtungsweise spricht jedoch der Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes im BLG, der Inhalt und der Grund der gesetzlichen Einführung des Bereitstellungsbescheides.

I. Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes im Bundesleistungsgesetz

Einer der tragenden Grundsätze des BLG ist das Subsidiaritätsprinzip [1]. Im Bereich des Sachleistungsrechts besitzt das Subsidiaritätsprinzip eine Schutzfunktion und eine rechtstechnische Funktion.

Das Subsidiaritätsprinzip im § 3 I 1 BLG hat eine Schutz- und Abwehrfunktion, es richtet sich gegen den Staat. Der Staat darf nur Leistungen anfordern, wenn er den Bedarf auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln decken kann. Der Bürger und die Wirtschaft sollen vor staatlichen Eingriffen geschützt werden. Der Leistungspflicht werden fest umrissene Grenzen gesetzt, die niemals überschritten werden dürfen. Durch § 3 I 1 BLG wollte der Gesetzgeber in erster Linie der Eigentumsgarantie gebührend Rechnung tragen [2], denn die Inanspruchnahme von Leistungen bedeutet einen Zwangseingriff in das Eigentum und die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen Staatsbürgers [3]. Der Staat ist als Hauptbedarfsträger

---

1a) Ausführlich zum Subsidiaritätsprinzip: ZUCK, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz (1968), S. 39 ff

2) OESTREICHER, BLG, § 33 Anm. 1

3) BAUCH, DöV 1957, S. 161, 162

muß grundsätzlich erst versuchen, seinen Bedarf auf dem freien Markt zu decken, oder er muß auf eigene Hilfsmittel zurückgreifen. Die Inanspruchnahme des Bürgers oder der Wirtschaft soll ultima ratio sein.

Die rechtstechnische Funktion des Subsidiaritätsprinzips regelt die Konkurrenz von Rechtssätzen [4]. Auf denselben Sachverhalt können Tatbestände mehrerer Rechtssätze zutreffen. Das Subsidiaritätsprinzip gibt über die Frage Auskunft, welcher der Rechtssätze angewendet werden soll. Durch § 3 II BLG wird die Konkurrenzfrage des BLG zu den übrigen einschlägigen Gesetzen geregelt. Der § 3 II BLG nimmt also eine rechtstechnische Funktion wahr.

Diese unterschiedlichen Funktionen des Subsidiaritätsprinzips im Sachleistungsrecht bedingen eine scharfe Trennung von § 3 I und § 3 II BLG. Die Schutzfunktion des Subsidiaritätsprinzips (§ 3 I 1 BLG) wird durch den Vorrang eines Bereitstellungsbescheids vor einem Sicherstellungsbescheid in bestimmten Fällen nicht beeinträchtigt. Sowohl der Bereitstellungsbescheid als auch der Sicherstellungsbescheid dürfen nämlich nur erlassen werden, wenn der Bedarf auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann. Für den Bereitstellungsbescheid ergibt sich dies aus § 3 I 1 BLG. Für den Sicherstellungsbescheid sehen die Sicherstellungsgesetze zwar eine solche Regelung nicht unmittelbar vor, sondern nur eine vergleichbare für den Erlaß von Sicherstellungsverordnungen (§§ 2 I Nr. 2

---

4) dazu LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft (1969), S. 2o6 ff

III WSG; 2 I Nr. 2, II VSG; 2 I Nr. 2, II ESG). Sicherstellungsverordnungen dürfen unter anderem nur erlassen werden, wenn ihr Zweck durch marktgerechte Maßnahmen (im VSG heißt es "durch andere Maßnahmen") nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln erreicht werden kann. Weiterhin sind die Sicherstellungsverordnungen auf das unerläßliche Maß zu beschränken. Sie sind inhaltlich so zu gestalten, daß in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich eingegriffen und die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft möglichst wenig beeinträchtigt wird. Wenn eine Sicherstellungsverordnung schon nur unter diesen strengen Voraussetzungen erlassen werden kann, so gilt das um so mehr für den Sicherstellungsbescheid, der ja direkt in den Freiheitsraum des Bürgers eingreift.

Die Frage der Priorität des Bereitstellungsbescheids in gewissen Fällen im Verhältnis zum Sicherstellungsbescheid betrifft ausschließlich die im § 3 II BLG festgelegte Funktion des Subsidiaritätsprinzips. Dadurch tritt der in § 3 II BLG normierte Subsidiaritätsgrundsatz in ein Spannungsverhältnis zum § 36 III BLG, der gesetzlichen Einführung des Bereitstellungsbescheids.

II. Beschränkung des Subsidiaritätsgrundsatzes (§ 3 II BLG) durch den Bereitstellungsbescheid

1. Ziel des Bereitstellungsbescheides

Durch § 36 III BLG wird die Verwaltung bereits in Friedenszeiten ermächtigt, Bereitstellungsbescheide

zu erlassen, damit in einer Spannungszeit oder im Verteidigungsfall die Sachmobilisierung schnell und reibungslos durchgeführt werden kann. Der Bereitstellungsbescheid dient dazu, den Gesamtbedarf der zivilen Verteidigung und der Bundeswehr, der im Verteidigungsfall zusätzlich benötigt wird, zu sichern. Er kann für einen Zeitpunkt, dessen Bestimmung einer späteren Benachrichtigung vorbehalten bleibt, die Überlassung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen zum Gebrauch, Mitgebrauch, zu Eigentum oder zu einer irgendwie gearteten Nutzung oder die Duldung von Einwirkungen auf bewegliche und unbewegliche Sachen verlangen (§§ 36 III 1; 2 I BLG). Da die Bundeswehrverwaltung am besten weiß, welche Gegenstände die Truppe benötigt, hat § 36 III 2 BLG die Behörden der Bundeswehrverwaltung ermächtigt, für die im § 5 II BLG bezeichneten Gegenstände und Leistungen (zum Beispiel: Waffen, Munition, Notstromaggregate, Kraftfahrzeuge, Verkehrsleistungen), Bereitstellungsbescheide zu erlassen. Damit wird die Sicherstellung der materiellen Erstausstattung der mobilen Verbände der Bundeswehr aus zivilen Hilfsquellen, das heißt die Bereitstellung des Mob-Ergänzungsbedarfs, zu einem Hauptanwendungsbereich des Bereitstellungsbescheids. Schon im Frieden wird der für die zivile und militärische Verteidigung zusätzlich notwendige Sachbedarf ermittelt und in einem sogenannten Bedarfsdeckungsplan zusammengestellt [5]. Durch Bereitstellungsbescheide wird die Durchführung dieses Plans gesichert. Für dieses Gebiet stellt der Bereitstellungsbescheid das rechtstechnische Instrument dar, mit dessen Hilfe der Staat für Ausnahmesituationen vorsorgt.

---

5) WEBER, Bundesleistungsgesetz und Bundeswehr (1963), S. 30

Aus dem Ziel des Bereitstellungsbescheids und dem zu seiner Verwirklichung notwendigen Verwaltungsaufwand folgert Weber [6], daß ein gültiger Bereitstellunzsbescheid, der dem Leistungspflichtigen zugestellt worden ist, bevor die Sicherstellungsverordnungen nach Maßgabe des Art. 80a GG angewendet werden, Maßnahmen nach den Sicherstellungsgesetzen vorgehe. Weber meint, die aufgewendete Verwaltungsarbeit aller Beteiligten sei umsonst gewesen, wenn mit dem Einsetzen der Bewirtschaftungsmaßnahmen die Bereitstellungsbescheide nicht mehr durchgesetzt werden könnten [7]. Mit Weber stimmen im Ergebnis Tetzlaff [8] und Bartzsch [9] überein. Eine Begründung für ihre Auffassung geben Tetzlaff und Bartzsch allerdings nicht an. Bartzsch vertritt die Meinung, daß eine gesetzliche Klarstellung des Verhältnisses von Bereitstellungsbescheid und Sicherstellungsbescheid notwendig sei. Diese solle sich auf eine positive Regelung des Inhalts erstrecken, daß Bereitstellungsbescheide der Anforderungsbehörden über später bewirtschaftete Güter im Spannungs- oder Verteidigungsfall rechtswirksam bleiben und nach den Vorschriften des BLG vollzogen werden können.

Den eben dargestellten Meinungen ist ihre Zweckmäßigkeit nicht abzusprechen. Im Ergebnis ist es sinnvoll und ökonomisch, nicht alle Bereitstellungsbescheide dem Subsidiaritätsgrundsatz des § 3 II BLG zu unterwerfen. Das Hauptargument für den Vorrang des Bereitstellungsbescheides vor dem Sicherstellungsbescheid in gewissen Fällen ist jedoch nicht das Ziel des Bereitstellungs-

---

6) WEBER, aaO, S. 15, 33
7) WEBER, aaO, S. 15
8) TETZLAFF BWV 1967, S. 153
9) BARTZSCH BWV 1963, S. 244, 245

bescheids, sondern es ergibt sich aus dem Inhalt und aus der Tatsache der gesetzlichen Einführung des Bereitstellungsbescheids.

2. Inhalt des Bereitstellungsbescheids und Grund seiner gesetzlichen Einführung

Durch den Bereitstellungsbescheid wird der Leistungspflichtige verpflichtet, den angeforderten Gegenstand bereitzustellen (§ 36 III 1 BLG). Die endgültige Inanspruchnahme dieses Gegenstandes bleibt einer späteren gesonderten Benachrichtigung vorbehalten, die erst im Spannungs- oder Verteidigungsfall oder nach einem Beschluß der Bundesregierung gemäß § 1 II BLG erfolgen wird. Der Bereitstellungsbescheid ist weder eine Leistungsvorbereitung (§ 16 BLG) noch eine Beschlagnahme (§ 45 BLG) [10]. Er ist vielmehr ein echter aufschiebend bedingter Leistungsbescheid, bei dem lediglich die Bestimmung des Zeitpunkts der Leistung einer späteren Benachrichtigung vorbehalten bleibt (§ 36 III 1 BLG) [11]. Die Bestimmung des Zeitpunkts ist ein integrierender Bestandteil des Leistungsbescheids. Der Bereitstellungsbescheid kann schon erlassen werden, auch wenn sich der Zeitpunkt der Anforderung noch nicht bestimmen läßt. Leistungsbescheid und Bereitstellungsbescheid sind nicht wesensverschieden, sondern der Bereitstellungsbescheid ist ein Leistungsbescheid mit einer Bedingung als Nebenbestimmung [12].

Allein zum Erlaß von aufschiebend bedingten Leistungsbescheiden (= Bereitstellungsbescheiden) hätte das BLG

---

10) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, BLG, § 36, Anm. 4 b
11) JEPSEN BB 1961, S. 1176
12) JEPSEN, aaO; v.SPRECKELSEN, BLG, Erl. zu § 36 III 1

aber nicht die durch das Gesetz zur Änderung des Bundesleistungsgesetzes vom 27.9.1961 [12a] bestimmte heutige Fassung seines § 36 III erhalten müssen, weil Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes keineswegs stets einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen [13]. Für die Frage, wann eine Nebenbestimmung einer Rechtsgrundlage bedarf, kommt es entscheidend auf den Charakter des Verwaltungsakts und der dem Verwaltungsakt zugrundeliegenden gesetzlichen Regelung an. Bei einem Leistungsbescheid handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt. Wird einem belastenden Verwaltungsakt eine aufschiebende Bedingung beigefügt, so ist sie ohne besondere Rechtsgrundlage zulässig, wenn der Verwaltungsakt auch zum Zeitpunkt des Eintritts der Bedingung unbedingt erlassen werden kann.

Für den Fall, in dem ein nicht positivierter im Normalzustand zugestellter Bereitstellungsbescheid eine andere Regelung über den gleichen Leistungsgegenstand trifft als ein später zugestellter Sicherstellungsbescheid, bedeuten diese Erkenntnisse: bei einem nicht positivierten Bereitstellungsbescheid, der nach dem Rechtsgrundsatz des allgemeinen Verwaltungsrechts über die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen erlassen werden könnte, darf die Verwaltung nicht nach Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls einen unbedingten Leistungsbescheid mit dem Inhalt des Bereitstellungsbescheids erlassen. In den beiden Hauptfällen des Bedingungseintritts bei im Normalzustand erlassenen Bereitstellungsbescheiden ist der Tatbestand des § 3 II BLG erfüllt. Auf Grund dieser Vorschrift ist es nicht mehr möglich, die Leistung nach dem BLG anzufordern, weil sie schon nach einer Sicherstellungs-

---

12a) BGBl I S. 1755, 1769

13) WOLFF, Verwaltungsrecht Bd. I, § 49 II b

verordnung angeordnet werden kann. Der nicht positivierte Bereitstellungsbescheid ist dem später erlassenen Sicherstellungsbescheid subsidiär. Anders ist es hingegen bei diesem Sachverhalt, wenn nur eine besondere Feststellung der Bundesregierung gemäß § 1 II BLG vorliegt. Hier darf die Verwaltung noch einen unbedingten Leistungsbescheid erlassen, weil die Anwendungssperre für die Sicherstellungsverordnungen noch nicht aufgehoben worden ist und deshalb § 3 II BLG nicht eingreifen kann.

Wendet man diese Überlegungen auf das oben erwähnte Beispiel mit dem Notstromaggregat an, so ergibt sich: Wäre die Möglichkeit, einen solchen Bereitstellungsbescheid an den Unternehmer zu erlassen, nicht im § 36 III BLG positiviert worden, so hätte die Verwaltung an ihn zehn Tage nach Eintritt des Spannungsfalls keinen unbedingten Leistungsbescheid mit dem Inhalt des Bereitstellungsbescheids mehr schicken können, weil § 3 II BLG eingegriffen hätte. Der Bereitstellungsbescheid, der sich nicht auf eine besondere gesetzliche Grundlage stützt, wäre nachträglich rechtswidrig geworden. Bei Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes im § 3 II BLG dürfte nämlich nach Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls für den Regelungsbereich der Verkehrssicherstellungsverordnung kein unbedingter Leistungsbescheid mehr erlassen werden.

Dieses Beispiel zeigt, daß ein nicht positivierter im Normalzustand zugestellter Bereitstellungsbescheid, der eine andere Regelung über den gleichen Leistungsgegenstand enthält als ein später zugestellter Sicherstellungsbescheid, nachträglich rechtswidrig wird, weil § 3 II BLG den späteren Erlaß eines Leistungsbescheids

seines Inhalts untersagt. Für den nicht positivierten Bereitstellungsbescheid bliebe somit als Anwendungsfeld nach Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls nur der schmale Bereich übrig, der von den Sicherstellungsverordnungen nicht durchnormiert worden wäre. Das Anwendungsfeld des nicht positivierten Bereitstellungsbescheids erhielte sich nur dann in vollem Umfang, wenn keine Sicherstellungsverordnungen erlassen würden, die den Regelungsbereich des BLG betrügen. Dieser Fall ist jedoch ausgeschlossen. Festzuhalten bleibt so, daß ohne eine gesetzliche Grundlage des Bereitstelluhgsbescheids der im § 3 II BLG umrissene Subsidiaritätsgrundsatz nicht durchbrochen werden kann. Aus der Tatsache der Positivierung des Bereitstellungsbescheids ist daher zu schließen, daß mit seiner Einführung noch mehr als nur die Anerkennung der Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts verbunden war, daß einem belastenden Verwaltungsakt unter bestimmten Voraussetzungen ohne besondere Rechtsgrundlage eine aufschiebende Bedingung beigefügt werden darf. Gerade weil der Gesetzgeber den Bereitstellungsbescheid positiviert hat, betont er die große Bedeutung, die er dem Ziel des Bereitstellungsbescheids beimißt. Ein positivierter Bereitstellungsbescheid soll nicht weitgehend "leerlaufen", wie ein nur auf die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts gestützter Bereitstellungsbescheid es täte. Die Schaffung einer positivierten Rechtsgrundlage für den Bereitstellungsbescheid schränkt konkludent die im § 3 II BLG festgelegte Subsidiarität des BLG ein. Andernfalls wäre die gesetzliche Einführung des Bereitstellungsbescheids überflüssig gewesen.

Mit diesen Ausführungen ist dargetan worden, daß § 3 II BLG auf einen im Normalzustand erlassenen Bereit-

stellungsbescheid, der eine andere Regelung über den gleichen Leistungsgegenstand enthält als ein später zugestellter Sicherstellungsbescheid, nicht angewendet werden kann. Sicherstellungsbescheide genießen also nicht immer den Vorrang vor Bereitstellungsbescheiden. Mit dieser Feststellung ist ein Teil der Regelung der Konkurrenz mehrerer staatlicher Akte aus § 3 II BLG implizit in den § 36 III BLG verlagert worden. Ob aus § 36 III BLG sich auch die Verdrängung der Sicherstellungsbescheide durch Bereitstellungsbescheide in der vorliegenden Fallgestaltung herleiten läßt, kann dahingestellt bleiben, weil die Priorität der letzteren schon aus dem auch im Verwaltungsrecht geltenden Präventionsprinzip (wer zuerst kommt, mahlt zuerst) gefolgert werden kann. Wie oben näher dargelegt, ergibt sich das Problem des Vorrangs des Bereitstellungsbescheids nämlich nur, wenn dieser sich auf den gleichen Leistungsgegenstand bezieht wie ein später zugestellter Sicherstellungsbescheid. Der Bereitstellungsbescheid hat daher den Leistungspflichtigen immer eher erreicht als der Sicherstellungsbescheid und genießt deshalb nach dem Präventionsprinzip die Priorität vor jenem.

III. Ergebnis

Der Subsidiaritätsgrundsatz des § 3 II BLG gilt nicht uneingeschränkt. Er greift nicht Platz, wenn ein im Normalzustand erlassener Bereitstellungsbescheid und ein später zugestellter Sicherstellungsbescheid unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich des gleichen Leistungsgegenstandes treffen, wobei der Anordnung des einen Bescheids nur unter Verletzung der Anordnung des anderen Bescheids gefolgt werden kann. Gleichzustellen

ist diesem Fall der folgende: Ein Bereitstellungsbescheid wird einem Leistungspflichtigen nach Eintritt des Spannungs- oder Verteidigungsfalls zugestellt. Eine Sicherstellungsverordnung ist zu diesem Zeitpunkt für die Materie, die der Bereitstellungsbescheid regelt, noch nicht erlassen worden. Als die Bedingung des Bereitstellungsbescheids eintritt, ist inzwischen eine Sicherstellungsverordnung ergangen, auf Grund deren ein Sicherstellungsbescheid erlassen wird, der den gleichen Leistungsgegenstand betrifft wie der Bereitstellungsbescheid, aber eine andere Regelung als jener vorsieht. Auch in diesem Fall ist der Bereitstellungsbescheid dem Sicherstellungsbescheid nicht subsidiär, weil es im Zeitpunkt der Leistungsanforderung durch den Bereitstellungsbescheid keine andere gesetzliche Ermächtigung im Sinne des § 3 II BLG gab, nach derdie Leistung hätte ebenfalls angefordert werden können. Bei Fallgestaltungen dieser Art genießt der Bereitstellungsbescheid im Verhältnis zum Sicherstellungsbescheid nach dem Präventionsprinzip die Priorität.

§ 7 Der Rechtsschutz im Normalzustand gegen Notstandsvorschriften

I. Rechtsschutz gegen im Normalzustand erlassene Bereitstellungsbescheide

Die im Normalzustand erlassenen Bereitstellungsbescheide sind als aufschiebend bedingte Verwaltungsakte (Bedingung ist in der Regel der Eintritt des Spannungs- oder Verteidigungsfalls) durch Anfechtungsklage (§ 42 I VwGO) bei den Verwaltungsgerichten (§ 4o I VwGO) überprüfbar [1]. Gegen die Zulässigkeit einer Anfechtungsklage des Betroffenen im Normalzustand gegen einen Bereitstellungsbescheid nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens gemäß §§ 68 ff VwGO bestehen keine Bedenken [2]. Man könnte lediglich Zweifel an der Klagebefugnis (§ 42 II VwGO) und am Rechtsschutzbedürfnis des Leistungspflichtigen im Normalzustand haben, weil der Bereitstellungsbescheid vor Eintritt der Bedingung nicht vollzogen werden kann. Die Klagebefugnis steht dem Leistungspflichtigen zu, wenn er darlegen kann, der Bereitstellungsbescheid verletze ihn möglicherweise in seinen Rechten. Wendet sich der Leistungspflichtige gegen einen Bereitstellungsbescheid, so beruft er sich darauf, daß in sein Eigentum im Sinne des Art. 14 GG rechtswidrig eingegriffen wird. Er macht also geltend, daß bei Eintritt der Bedingung der Bereitstellungsbescheid sein subjektives Recht "Eigentum" verletzt. Die Klagebefug-

---

1) BAUCH, in: BAUCH-DANCKELMANN-KERST, BLG, § 46, Anm. 1

2) so das BVerwG Urt. vom 29.6.1967, E 27, S. 263 f für den Bereitstellungsbescheid nach § 22 WPflG

nis steht dem Leistungspflichtigen somit zu. Die Gefahr einer Popularklage, die § 42 II VwGO ausschließen will, ist nicht gegeben.

Dem Leistungspflichtigen steht auch im Normalzustand ein Rechtsschutzbedürfnis zu. Dies ergibt sich aus der Erwägung, daß andernfalls der Leistungspflichtige sämtliche Rechtsmittel gegen rechtswidrige im Normalzustand erlassene Bereitstellungsbescheide verlöre [3], weil Widerspruchs- (§ 7o VwGO) und Klagefrist (§ 74 VwGO) in der Regel im Ausnahmezustand, dem regelmäßigen Bedingungseintritt bei im Normalzustand erlassenen Bereitstellungsbescheiden, abgelaufen sind.

II. Rechtsschutz gegen Sicherstellungsbescheide

1. Anfechtungsklage

Bei den Sicherstellungsbescheiden ist die Frage des Rechtsschutzes im Normalzustand nicht so unproblematisch wie bei den Bereitstellungsbescheiden. Eine Anfechtungsklage im Normalzustand gegen einen Sicherstellungsbescheid, der auf einer Sicherstellungsverordnung beruht, deren Anwendbarkeit an Art. 8oa GG gebunden ist, ist kaum möglich, weil der Erlaß eines Sicherstellungsbescheids dem Anwendungsverbot der Sicherstellungsverordnung im Normalzustand widerspräche. Wenn die Verwaltung rechtmäßig handelt, wofür eine Vermutung besteht, sind im Normalzustand Sicherstellungsbescheide nicht vorstellbar. Erginge trotzdem ein Sicherstellungsbescheid, so wäre er wegen Verstoßes

3) gegen nichtige Bereitstellungsbescheide ist die Feststellungsklage gemäß § 43 II VwGO gegeben.

gegen das Anwendungsverbot des Art. 80a GG nichtig oder zumindest rechtswidrig und somit anfechtbar.

Aus diesen Gründen kann es gegen den Sicherstellungsbescheid nur einen vorbeugenden Rechtsschutz geben. Für Wirtschaftsunternehmen, die unter die Lenkungstatbestände vom im Normalzustand erlassenen Sicherstellungsverordnungen fallen, ist die Frage von Interesse, inwieweit sie im Normalzustand vorbeugenden Rechtsschutz bekommen können, mit dessen Hilfe sie einer Inanspruchnahme im Ausnahmezustand durch Sicherstellungsbescheide aufgrund wirtschaftslenkender Sicherstellungsverordnungen entgehen können. Dieser Frage werden naturgemäß alle die Unternehmen große Bedeutung beimessen, deren Produktion im Notstandsfall eingeschränkt werden wird, weil sie für die Rüstung keine oder nur eine geringe Wichtigkeit besitzen und an anderer Stelle benötigte Arbeitskräfte ohne zwingenden Grund binden. Die Frage des vorbeugenden Rechtsschutzes gegen Sicherstellungsverordnungen und auf sie gestützte Maßnahmen ist auch noch für die Rechtsmittelbeschränkung bedeutungsvoll, weil im Normalzustand Berufung und Revision gegen erstinstanzliche Urteile möglich sind, während in der Ausnahmesituation dem Kläger nur die Revision an das BVerwG verbleibt (§§ 12 WSG, 22 VSG, 2o ESG, 135 VwGO).

2. Vorbeugende Unterlassungsklage

Als eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen im Ausnahmezustand drohende Sicherstellungsbescheide kommt in erster

Linie eine vorbeugende Unterlassungsklage [4] in Betracht, die das Ziel hat, der Verwaltung zu untersagen, gegen den Kläger einen Sicherstellungsbescheid bestimmten Inhalts (zum Beispiel Betriebsstillegung, -verlegung, Produktionseinschränkung) zu erlassen. Ob eine vorbeugende Unterlassungsklage, die sich gegen einen drohenden Verwaltungsakt richtet, überhaupt zugelassen werden kann, ist in Rechtsprechung und Literatur außerordnatlich umstritten. Mit dem Hinweis der Unvereinbarkeit einer vorbeugenden Unterlassungsklage mit dem Gewaltenteilungsprinzip als dem Hauptargument lehnt eine verbreitete Ansicht in der Rechtsprechung und im Schrifttum eine derartige Klage entweder ganz ab [5] oder läßt sie nur gegen schlichtes Verwaltungshandeln, aber nicht gegen drohende Verwaltungsakte, zu [6]. Unter Betonung des durch Art. 19 IV GG geforderten möglichst effektiven Rechtsschutzes sprechen sich

---

4) Obwohl der Begriff eine Tautologie darstellt, worauf NAUMANN in seinem Beitrag "Vom vorbeugenden Rechtsschutz im Verwaltungsprozeßrecht" in Gedächtnisschrift für Jellinek S. 391, 404 schon hingewiesen hat, soll er hier doch weiter verwendet werden, um Mißverständnisse zu vermeiden und weil er sich mittlerweile fest eingebürgert hat.

5) OVG Münster Urt. vom 8.2.1957, NJW 1957, S. 1251; OVG Hamburg Urt. vom 27.9.1951, DVBl 1952, S. 86; GELZER NJW 1959, S. 1905; HOFFMANN BayVBL 1962, S. 72, 73; KOEHLER, VwGO, § 43, Anm. VI 4 m.w.N.

6) BayVGH Urt. vom 25.2.1960, VerwRspr 12, S. 889, 893; Hess.VGH Urt. vom 22.5.1964, VerwRspr 17, S. 366; RINGE DVBl 1958, S. 378, 380; STERN JuS 1965, S. 183 187; WOLFF, Verwaltungsrecht Bd III, § 172 II b

vornehmlich die in neuerer Zeit veröffentlichten Gerichtsurteile [7] und Beiträge in der Literatur [8] für die Anerkennung einer vorbeugenden Unterlassungsklage auch gegen Verwaltungsakte aus. Allerdings schränkt diese Auffassung den Anwendungsbereich der vorbeugenden Unterlassungsklage gegen drohende Verwaltungsakte dadurch stark ein, indem sie nur für eine derartige Klage ein Rechtsschutzbedürfnis bejaht, wenn irreparable Schäden durch den Erlaß des Verwaltungsakts verursacht würden. Im übrigen verneint diese Meinung in der Regel auch das Bestehen von Unterlassungsansprüchen, weil eine konkrete Gefährdung des Freiheitsraums des Bürgers nicht eingetreten sei, wenn lediglich der Erlaß eines Verwaltungsakts drohe.

---

7) OVG Lüneburg Urt. vom 26.8.1970, NJW 1971, S. 1149; OVG Münster Urt. vom 29.4.1964, DVBl 1964, S. 882, 883; BVerwG Urt. vom 11.10.1963, DVBl 1965, S. 364

8) HAUG DöV 1967, S. 86, 88; EVERS DVBl 1965, S. 449, 450; BRÄUTIGAM DöV 1960, S. 364, 367; EYERMANN-FRÖHLER, VwGO, § 42, Anm. 4 f; KLINGER, VwGO, § 42, Anm. A 6; ULE, Verwaltungsgerichtbarkeit, III vor § 42; MANG-MAUNZ-MAYER-OBERMAYER, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (1968), S. 245; SCHENKE, AöR NF 95 (1970), S. 223, 236, 249; ihm folgend ERICHSEN, HOFFMANN BECKING, JuS 1971, S. 144, 149

Die Streitfrage, ob eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen drohende Verwaltungsakte in Frage kommt, kann hier jedoch dahingestellt bleiben, da nach der Meinung, die vorbeugende Unterlassungsklagen überhaupt ablehnt, und der heute herrschenden Meinung, welche sie in beschränktem Umfang anerkennt, eine solche Klage gegen Sicherstellungsbescheide unzulässig und unbegründet ist. Selbst wenn man sich auf den Standpunkt von Schenke stellt, der den Anwendungsbereich der vorbeugenden Unterlassungsklage von allen Autoren am weitesten ausdehnt, so ergibt sich dasselbe Resultat. Im Bereich der Zulässigkeit der Klage mangelt es am Rechtsschutzbedürfnis. Schenke [9] fordert für die Annahme des Rechtsschutzbedürfnisses bei einer vorbeugenden Unterlassungsklage, daß der Kläger mit einer Anfechtungsklage, die bei Erfolg zur rückwirkenden Aufhebung des Verwaltungsakts führt und normalerweise gemäß § 8o I VwGO Suspensiveffekt besitzt, keinen ausreichenden Rechtsschutz erlangen kann. Das heißt es muß dem Kläger unzumutbar sein, das Verwaltungshandeln abzuwarten [1o], weil er sonst genötigt wäre, irreparable Schäden hinzunehmen. Wirtschaftslenkende Sicherstellungsbescheide, die Bewirtschaftungsvorschriften konkretisieren, sind in der Regel auf ein zukünftiges längerfristiges Agieren des Betroffenen ausgerichtet. Sie erledigen sich nicht kurzfristig und schaffen auch nicht in einer kleinen Zeitspanne vollendete Tatsachen. Irreparable Schäden können wirtschaftslenkende Sicherstellungsbescheide wie Beschlagnahmen, Kontingentierungen, Lieferangebote oder Herstellungsgebote in der Regel nicht verursachen. Sollte hingegen im Einzelfall tatsächlich durch den Vollzug eines Sicherstellungsbescheids ein irreparabler Schaden drohen, so

---

9) SCHENKE AöR NF (197o), S. 223, 25o

1o) ERICHSEN HOFFMANN BECKING Jus 1971, S. 144, 147

kann der betroffene Unternehmer mit einem Widerspruch gegen den Sicherstellungsbescheid ausreichenden Rechtsschutz erlangen, weil der Sicherstellungsbescheid wegen der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs (§ 8o I VwGO) nicht mehr vollzogen werden könnte. Auch wenn Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben, etwa eil gemäß § 8o II Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse eine sofortige Vollziehung angeordnet worden ist, so ist das Rechtsschutzbedürfnis für eine vorbeugende Unterlassungsklage doch nicht gegeben, weil das betroffene Unternehmen sich gemäß § 8o V VwGO wehren kann. Es kann beantragen, daß die aufschiebende Wirkung des Sicherstellungsbescheides ganz oder teilweise wiederhergestellt wird.

Gewährt man mit Schenke [11], der auch von allen Autoren due geringsten Anforderungen an einen Unterlassungsanspruch stellt, dem Bürger dann einen Unterlassungsanspruch, wenn eine unmittelbare oder konkrete Gefährdung seiner Freiheitsrechte vorliegt, so ist auch nach dieser Auffassung im Normalzustand eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen im Notstand drohende Sicherstellungsbescheide unbegründet. Da die Verwaltung im Normalzustand nur befugt ist, die personellen, organisatorischen und materiellen Voraussetzungen für den Vollzug der Sicherstellungsverordnungen zu schaffen (§§ 11 WSG, 17 VSG, 15 ESG), nähert sie sich mit diesen Maßnahmen doch nicht soweit dem durch die Grundrechte abgesteckten Freiheitsraum des Bürgers, daß von einer konkreten Gefährdung der Freiheitsrechte des Einzelnen gesprochen werden kann. Erst

---

11) SCHENKE, AöR 95 (197o), S. 223, 233

wenn gewichtige Anhaltspunkte im Verhalten der Verwaltung dafür sprechen, daß sie aufgrund eines Irrtums, sei es wegen einer falschen tatsächlichen Beurteilung oder einer Fehlinterpretation einer Norm, an den Einzelnen Sicherstellungsbescheide erlassen will [12], ist eine unmittelbare Gefährdung der Freiheitsrechte des Einzelnen anzunehmen. Solche Anhaltspunkte sind im Normalzustand jedoch schwerlich zu finden, weil die Verwaltung wegen der Anwendungssperre für Sicherstellungsverordnungen überhaupt nicht die Absicht hat, irgendwelche Maßnahmen mit Außenwirkung zu ergreifen. Ein Unterlassungsanspruch steht dem Einzelnen im Normalzustand daher nicht zu.

3. Vorbeugende Feststellungsklage

Als eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit eines Wirtschaftsunternehmens gegen im Ausnahmezustand drohende Sicherstellungsbescheide ist eine vorbeugende Feststellungsklage zu erwägen, die das Ziel hat, festzustellen, daß die Verwaltung nicht legitimiert ist, einen Sicherstellungsbescheid bestimmten Inhalts an den Kläger zu erlassen. Unabhängig davon, wie man den Terminus "Rechtsverhältnis" im § 43 I VwGO interpretiert, ist eine vorbeugende Feststellungsklage als unzulässig abzuweisen, weil dem Kläger auf jeden Fall das Rechtsschutzinteresse fehlt. Dieses ist nur gegeben, wenn das Wirtschaftsunternehmen auf andere Weise keinen wirksamen Rechtsschutz erlangen und gewichtige Anhaltspunkte im Verhalten der Verwaltung aufzeigen kann, die auf den zukünftigen Erlaß eines Sicherstellungsbescheids an den Kläger schließen lassen [13].

---

12) SCHENKE, aaO, S. 223, 235

13) SCHENKE, AöR 95 (1970), S. 223, 254

Solche Anhaltspunkte werden jedoch, wie oben dargelegt wurde, im Normalzustand kaum vorhanden sein. Im übrigen gilt hier entsprechend für das Feststellungsinteresse das zum Rechtsschutzbedürfnis bei der vorbeugenden Unterlassungsklage Ausgeführte [14]. Des weiteren spricht gegen die Zulässigkeit einer vorbeugenden Feststellungsklage gegen einen drohenden Sicherstellungsbescheid ihre Subsidiarität im Verhältnis zu Gestaltungs- und Leistungsklagen (§ 43 II 1 VwGO). Da sowohl das Endziel einer vorbeugenden Unterlassungsklage als auch das einer vorbeugenden Feststellungsklage identisch ist, nämlich die Verhinderung des Erlasses eines Sicherstellungsbescheids, muß der Kläger wegen des Vorrangs der Leistungsklagen, sein Ziel mit einer vorbeugenden Unterlassungsklage zu erreichen versuchen.

4. Verfassungsbeschwerde

Als letzte Möglichkeit eines Wirtschaftsunternehmens gegen im Notstandsfall drohende Sicherstellungsbescheide vorbeugenden Rechtsschutz zu bekommen, bleibt die Verfassungsbeschwerde zu erwähnen (Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 9o ff. BVGG). Könnte der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens in einer Verfassungsbeschwerde dartun, daß die ihn betreffenden Sicherstellungsgesetze oder die auf ihnen beruhenden Sicherstellungsverordnungen seine Grundrechte verletzen, so erklärt das Bundesverfassungsgericht die entsprechende Rechtsvorschrift für nichtig (§ 95 III BVGG), wenn die Verfassungsbeschwerde tatsächlich zulässig und begründet

---

14) so dem Grundgedanken nach: WECKERLE, Vorbeugender Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß (1967), S. 96

ist. Mit der Nichtigerklärung der Norm hätte der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens dann erreicht, daß im Ausnahmezustand kein Sicherstellungsbescheid auf diese Norm gestützt werden kann. Eine solche Verfassungsbeschwerde ist jedoch im Normalzustand unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht fordert in ständiger Rechtsprechung [15] für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde direkt gegen eine Norm, daß der Beschwerdeführer tatsächlich selbst, gegenwärtig und unmittelbar rechtlich betroffen wird. Der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens wird zwar durch die Sicherstellungsgesetze selbst betroffen, aber nicht gegenwärtig und unmittelbar. Für das Erfordernis der Gegenwärtigkeit reicht nicht aus, daß der Beschwerdeführer "irgendwann einmal in der Zukunft (virtuell) von der gerügten Gesetzesbestimmung getroffen werden könnte" [16]. Der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens kann wegen der Anwendungssperre des Art. 80a GG in Verbindung mit den §§ 2 I WSG, 2 III VSG, 2 III ESG nur im Fall eines äußeren Notstands von wirtschaftslenkenden Sicherstellungsverordnungen betroffen werden. Wann eine Ausnahmesituation eintritt, ist jedoch völlig ungewiß. Wegen der Anwendungssperre für die Sicherstellungsverordnungen liegt auch bei dem Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde im Normalzustand keine "Rechtsverkürzung" [17] vor. Die Sicher-

---

15) seit BVerfG Urt. vom 19.12.1951, E 1, S. 97, 102; zuletzt BVerfG Urt. vom 18.10.1966, E 20, S. 283, 290

16) BVerfG Urt. vom 19.12.1951, E 1, S. 97, 102

17) dazu: SCHMIDT-BLEIBTREU, in: MAUNZ, SIGLOCH, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN, BVGG, § 90, Rdnr. 98

stellungsverordnungen greifen in diesem Zeitpunkt gerade noch nicht in die Rechte des Beschwerdeführers ein.

III. Rechtsschutz gegen direkt wirkende Sicherstellungsverordnungen

Vorwiegend werden die noch zu erlassenden Sicherstellungsverordnungen nicht direkt in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen, weil der abstrakte Normbefehl wegen der Vielschichtigkeit und Kompliziertheit der Materie noch durch Verwaltungsakte konkretisiert werden muß. Das schließt nicht aus, daß auch Sicherstellungsverordnungen erlassen werden, die ohne Zwischenschaltung eines Verwaltungsakts in die Rechtsposition des Bürgers eingreifen. Zum Beispiel kann eine Sicherstellungsverordnung unmittelbar bestimmen, daß die Produktion von Lippenstiften nach Eintritt des Verteidigungsfalls verboten ist. Für den Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens stellt sich damit die Frage, wie er sich schon im Normalzustand gegen direkt wirkende Sicherstellungsverordnungen, deren Norminhalt er im Fall des äußeren Notstands verwirklichen muß, wehren kann.

1. Abstrakte Normenkontrolle

Zunächst ist an eine abstrakte Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO gegen solche Sicherstellungsverordnungen zu denken. Diese stößt jedoch auf große Schwierigkeiten. Einmal muß es sich bei den Sicherstellungsverordnungen um Landesrecht handeln. Soweit die Bundesregierung Sicherstellungsverordnungen erläßt, scheidet eine abstrakte Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO aus, weil die

Rechtsverordnungen Bundesrecht darstellen. Erläßt hingegen die Landesregierung, auf §§ 5 II Nr. 2 WSG, 5 II Nr. 2 VSG, 7 II Nr. 2 ESG gestützt, Sicherstellungsverordnungen, so handelt es sich bei diesen Sicherstellungsverordnungen um Landesrecht. Mit der Rechtsprechung des BVerfG [18] ist eine Rechtsverordnung auch dann als Landesrecht und nicht als Bundesrecht zu qualifizieren, wenn sie auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigung beruht. Für die Entscheidung der Frage, ob eine Rechtsverordnung Landes- oder Bundesrecht darstellt, kommt es nur darauf an, welches Organ sie erlassen hat und nicht darauf, welches Organ zu ihrem Erlaß ermächtigt hat. Wenn der Bundesgesetzgeber die Landesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt, so begibt er sich seiner eigenen materiellen Rechtsschutzbefugnis.

Aus alledem ergibt sich, daß gegen eine Sicherstellungsverordnung, die eine Landesregierung erlassen hat, ein Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO durchgeführt werden kann, wenn die Landesgesetzgebung überhaupt ein solches Normenkontrollverfahren vorsieht. Die abstrakte Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO stellt aber kein geeignetes Rechtsschutzmittel im Normazustand gegen direkt wirkende landesrechtliche Sicherstellungsverordnungen dar. Gemäß §§ 5 II WSG, 5 II VSG, 7 II ESG kann die Landesregierung nämlich Sicherstellungsverordnungen erst im Ausnahmezustand erlassen. Schon allein aus diesem Grund kann die abstrakte Normenkontrolle

---

18) BVerfG Urt. vom 23.3.1965, E 18, S. 407, 418; zum Meinungsstand: MAUNZ, in: MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 80, Rdnr. 20 m.w.N.

gemäß § 47 VwGO im Normalzustand nicht Platz greifen. Es gibt eben im Normalzustand keine Sicherstellungsverordnungen, die den Charakter von Landesrecht besitzen.

2. Vorbeugende Feststellungsklage

Einen anderen Weg zur Erlangung von Rechtsschutz im Normalzustand gegen Sicherstellungsverordnungen, die keines Vollzugs mehr bedürfen, könnte eine vorbeugende Feststellungsklage bieten. Mit dieser Klage strebt ein Wirtschaftsunternehmen, welches den Tatbestand einer wirtschaftslenkenden Sicherstellungsverordnung erfüllt, die Feststellung an, daß aufgrund dieser Norm kein Rechtsverhältnis zwischen ihm und der Verwaltung bestehe, weil etwa die Sicherstellungsverordnung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht nichtig sei oder irgendein Ausnahmetatbestand eingreife, der das Wirtschaftsunternehmen nicht unter die generelle Regelung fallen läßt. Obsiegte das Wirtschaftsunternehmen in einem solchen Prozeß, so ist es der Regelung der angegriffenen wirtschaftlenkenden Sicherstellungsverordnung nicht unterworfen und braucht beispielsweise, seine Produktion nicht einzuschränken oder Betriebsteile zu verlegen.

Da die grundsätzliche Möglichkeit des Rechtsschutzes mittels einer vorbeugenden Feststellungsklage heute überwiegend anerkannt wird [19], konzentriert sich das

---

19) BVerwG Urt. vom 12.1.1967, E 26, S. 23, 24; NAUMANN, Gedächtnisschrift für Jellinek (1955), S. 391 ff; MENGER-ERICHSEN, VerwArch 59 (1968), S. 167, 177; REDEKER/v.OERTZEN, VwGO, § 43, Anm. 6 m.w.N.; a.A. ULE, Verwaltungsgerichtsbarkeit, § 43, Anm. 2a m.w.N. dieser älteren Auffassung

Interesse auf die Frage, ob zwischen dem Wirtschaftsunternehmen und der zuständigen Verwaltungsbehörde durch den Erlaß einer direkt wirkenden Sicherstellungsverordnung im Normalzustand ein Rechtsverhältnis entstanden ist. Die herrschende Meinung [20] faßt als Rechtsverhältnis die sich aufgrund einer rechtlichen Regelung aus einem konkreten Sachverhalt als Rechtsfolge ergebende Beziehung zwischen zwei oder mehreren Rechtssubjekten aus und würde daher mangels Konkretisierung bei dieser Sachlage hier ein Rechtsverhältnis verneinen. Demgegenüber mehren sich in letzter Zeit Stimmen, die den Begriff des Rechtsverhältnisses weiter fassen [21] oder bei direkt wirkenden Normen eine Feststellungsklage besonderer Art [22] zulassen wollen. So sieht Siemer als ein Rechtsverhältnis die aus der jeweils rangniedrigsten öffentlichrechtlichen Regelung folgende Rechte- und Pflichtenbeziehung zwischen zwei Rechtssubjekten an. Auf die von der herrschenden Meinung geforderte Konkretisierung der Beziehung verzichtet er bei seiner Definition. Von diesem Standpunkt ausgehend ist wohl ein Rechtsverhältnis im Normalzu-

---

20) BVerwG Beschl. vom 27.11.1964, DöV 1965, S. 169; SCHUNCK-de CLERK, VwGO, § 43, Anm. 2b; ULE, Verwaltungsgerichtsbarkeit, § 43, Anm. 2a; REDEKER/v.OERTZEN, VwGO, § 43, Anm. 2; EYERMANN-FRÖHLER, VwGO, § 43, Rdnr. 3

21) SIEMER, Normenkontrolle durch Feststellungsklage (1971), S. 55; WECKERLE, Vorbeugender Rechtsschutz im Verwaltungsprozeß (1967), S. 91; RENCK, JuS 1966, S. 273, 278; JuS 1967, S. 545, 547; JuS 1970, S. 113, 116

22) MAURER, Festschrift für Eduard Kern (1968), S. 275, 305

stand mit dem Erlaß einer direkt wirkenden Sicherstellungsverordnung zwischen dem Wirtschaftsunternehmen und den zuständigen Behörden anzunehmen, die berechtigt und verpflichtet sind, auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten und gegebenenfalls für ihre Durchsetzung zu sorgen.

Der Streit um den Begriff des Rechtsverhältnisses kann hier jedoch dahingestellt bleiben, weil das Wirtschaftsunternehmen im Normalzustand kein baldiges Feststellungsinteresse hat und eine vorbeugende Feststellungsklage aus diesem Grunde ausscheidet. Das Interesse an baldiger Feststellung ist nur gegeben, wenn das Rechtsschutzbedürfnis schon jetzt vorliegt und nicht als ein bloß für die Zukunft mögliches besteht [23]. Da die Ungewißheit darüber, wann ein Fall des äußeren Notstands eintritt, sehr groß ist, und es nicht absehbar ist, zu welchem Zeitpunkt das Wirtschaftsunternehmen die Pflicht trifft, den Inhalt der Sicherstellungsverordnungen zu verwirklichen, erscheint ein Rechtsschutzbedürfnis des Wirtschaftsunternehmens vor direkt wirkenden Sicherstellungsverordnungen nur als ein in Zukunft mögliches.

3. Verfassungsbeschwerde

Als die letzte Möglichkeit des Rechtsschutzes im Normalzustand gegen direkt wirkende Sicherstellungsverordnungen ist an die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 9o ff. BVGG) zu denken. Wie schon oben ausgeführt, muß für den Erfolg einer Verfassungsbeschwerde direkt gegen eine Rechtsnorm der Beschwerdeführer tat-

23) SCHUMANN/LEIPOLD, in: STEIN-JONAS, ZPO, § 256, Anm. III 4

sächlich selbst, gegenwärtig und unmittelbar rechtlich betroffen sein. Der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens ist tatsächlich selbst und auch unmittelbar betroffen, weil die Sicherstellungsverordnungen keines Vollzugs mehr bedürfen. Es mangelt aber an der Gegenwärtigkeit. Im Normalzustand ist der Inhaber eines Wirtschaftsunternehmens gerade nicht verpflichtet, die Sicherstellungsverordnung anzuwenden, das heißt ihren Inhalt zu verwirklichen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß es gegen drohende Sicherstellungsbescheide und direkt wirkende Sicherstellungsverordnungen im Normalzustand für den Bürger oder für ein Wirtschaftsunternehmen keinen Rechtsschutz gibt.

Dritter Abschnitt: Gemeinsame Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung nach dem Bundesleistungsgesetz und den Sicherstellungsgesetzen

§ 8 Überschneidung beider Rechtssysteme

I. Materielles Wirtschaftslenkungsrecht im BLG

Wie im zweiten Abschnitt dargelegt wurde, besitzen das BLG und die Sicherstellungsgesetze eine Reihe von Berührungspunkten auf dem Gebiet des äußeren Notstands. Der dritte Abschnitt hat die Aufgabe, weitere Berührungspunkte beider Gesetzesmaterien auf dem Gebiet der Wirtschaftslenkung aufzuzeigen. Es soll untersucht werden, inwieweit auf Grund des BLG und der Sicherstellungsgesetze gleichermaßen der Wirtschaftsablauf gelenkt werden kann.

Betrachtet man den Katalog der anforderbaren Leistungen nach dem BLG näher, so ergibt sich, daß nur § 2 I Nr. 1 - 6, 7 letzter Halbsatz und 8 BLG eine Materie des Sachleistungsrechts regeln. Diese Vorschriften verlangen eine Überlassung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen zum Gebrauch, Mitgebrauch, zu Eigentum oder zu einer irgendwie gearteten Nutzung oder die Duldung von Einwirkungen auf bewegliche und unbewegliche Sachen. Hingegen ist § 2 I Nr. 7 erster Halbsatz, 9, 10 BLG zum materiellen Wirtschaftslenkungsrecht zu zählen. Für § 2 I Nr. 7 erster Halbsatz ("Einbauten, Änderungen oder Wiederherstellungsmaßnahmen an beweglichen oder unbeweglichen Sachen") BLG verdeutlicht das ein typischer Fall, der sowohl nach dieser Norm als auch nach den Sicherstellungsgesetzen geregelt werden kann. Auf Grund des § 2 I Nr. 7 erster Halbsatz BLG kann einem Industrieunternehmen aufgegeben

werden, seine durch Bombeneinwirkung beschädigten Schienenstränge der Werksbahnen auszubessern. Die gleiche Anordnung ist auch nach dem § 1 I Nr. 7 WSG möglich, der bestimmt, daß Vorschriften erlassen werden können über die Instandhaltung von Produktionsmitteln der gewerblichen Wirtschaft. Eine weitere Rechtsgrundlage für diese Anordnung bietet § 1 II Nr. 1 VSG mit seinem Passus "Instandsetzung von Verkehrswegen". Aus diesem Beispiel ergibt sich: die Anordnung nach dem BLG oder den Sicherstellungsgesetzen, Werkleistungen zu erbringen, regelt in gleicher Art und Weise die wirtschaftliche Tätigkeit der betroffenen Unternehmen. Der Unternehmer wird verpflichtet, einen bestimmten Erfolg herbeizuführen. Es macht für ihn keinen Unterschied, ob er zur Werkleistung nach dem BLG oder nach einem Sicherstellungsgesetz herangezogen wird. Die Verpflichtung zur Werkleistung stellt, wie schon oben näher erläutert [1], einen Unterfall eines Herstellungsgebots dar, welches seinerseits ein Mittel der Produktionslenkung ist. Deshalb ist die nach § 2 I Nr. 7 erster Halbsatz BLG mögliche Verpflichtung zu Werkleistungen auch als eine Vorschrift der Produktionslenkung anzusehen und zum Wirtschaftslenkungsrecht zu zählen.

Die nach § 2 I Nr. 9 BLG mögliche Anforderung von Werkleistungen gehört mit der gleichen Begründung zum Wirtschaftslenkungsrecht. Auch hier erhellt das ein typischer Anwendungsfall des § 2 I Nr. 9 BLG, dessen Ermächtigung im übrigen noch weiter reicht als die des § 2 I Nr. 1 erster Halbsatz BLG. Die Vorschrift des § 2 I Nr. 9 BLG verpflichtet unter anderem Eigentümer

---

1) siehe oben § 3 V 2

und Besitzer von Verkehrsmitteln und Verkehrsunternehmen auf eine Anforderung hin, Verkehrsleistungen zu erbringen. Nach dieser Alternative des § 2 I Nr. 9 BLG kann einem Verkehrsunternehmer aufgegeben werden, mit seinem Fuhrpark Personen oder irgendwelche Güter an einen bestimmten Ort zu transportieren. Eine Rechtsgrundlage für dieselbe Anordnung findet sich in einer Sicherstellungsverordnung, die auf Grund des § 1 II Nr. 3 ("die Begründung von Beförderungspflichten") VSG möglich ist. Sowohl nach dem BLG als auch nach dem VSG greift die Verwaltung in diesem Fall in den Wirtschaftsprozeß ein. Beide Rechtsgrundlagen versetzen sie in die Lage, über die Art und Weise der Beförderung und den Einsatz der Beförderungskapazität zu entscheiden. Die betroffenen Verkehrsunternehmen können ihre wirtschaftliche Kraft nicht mehr in vollem Umfang autonom einsetzen.

Der Standort, den die Anforderung von Werkleistungen bei dieser Betrachtungsweise einnimmt, weicht erheblich von dem ab, den die Anforderung von Werkleistungen vor der am 27.9.1961 erfolgten Anordnung des BLG hatte. Die Anforderung von Werkleistungen hatte ursprünglich nur ergänzenden Charakter neben den Sachleistungspflichten [2]. Die §§ 11 - 13 BLG in der Fassung vom 19.1o.1956 [3] sahen eine Beschränkung der Werkleistungspflichten auf Verkehrsleistungen, Instandsetzungsleistungen und Verpflegungsleistungen vor. Eine selbständige Bedeutung kam den Werkleistungspflichten nicht

---

2) BAUCH DÖV 1957, S. 161

3) BGBl I S. 815

zu. Diese Beschränkung ist inzwischen fortgefallen. Durch die Einordnung der Werkleistungspflichten in den Katalog des § 2 I BLG treten sie gleichberechtigt neben die Sachleistungspflichten. Sie ergänzen die Sachleistungspflichten nicht mehr, sondern stellen eine eigene Leistungsgruppe dar.

Die Einengung der Anforderbarkeit von Werkleistungen auf bestimmte Arten ist ebenfalls mit der Gesetzesänderung von 1961 aufgegeben worden. Nunmehr ist die Anforderung von Werkleistungen aller Art zulässig (§ 2 I Nr. 9 BLG). Voraussetzung ist nur, daß derartige Leistungen im Rahmen des allgemeinen Geschäftsbetriebs des Leistungspflichtigen vorgenommen zu werden pflegen. Durchbrochen wird diese Regel nur für die im Verteidigungsfall besonders bedeutsamen Verkehrsleistungen. Hier besteht die Möglichkeit der Anforderung gegenüber Eigentümern oder Besitzern von Verkehrsmitteln auch dann, wenn es sich nicht um Verkehrsbetriebe handelt.

Als ein weiteres Mittel zur Wirtschaftslenkung hält das BLG die Beschlagnahme von Sachen bereit. Wie der Passus "die Zuteilung, die Lieferung, den Bezug und die Verwendung" in den §§ 1 I Nr. 2 WSG; 1 I Nr. 2 ESG ermächtigt auch der § 45 BLG zu Beschlagnahmen. Die Beschlagnahme nach dem BLG ist eine nichteffektive, da heißt, ein tatsächliches Gewaltverhältnis (Besitz) zu Gunsten des Beschlagnahmeträgers braucht nicht begründet zu werden. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 45 I 2 BLG, der bestimmt, daß die Beschlagnahme mit der Zustellung der Anordnung an denjenigen wirksam wird, der bei einer Anforderung Leistungspflichtiger sein würde.

Ferner ist die Beschlagnahme nach dem BLG notwendig eine Einzelbeschlagnahme, weil das BLG nur die Anforderung einzelner Sachgüter ermöglicht (§ 2 I BLG).

Die Wirkung der Beschlagnahme nach dem BLG ist die gleiche wie die nach den Sicherstellungsgesetzen. Die Beschlagnahme begründet eine Verstrickung des betroffenen Gegenstandes und ein an den jeweiligen Eigentümer oder Besitzer gerichtetes Verfügungsgebot.

Lohrberg [4] hingegen will die auf § 45 BLG gestützte Beschlagnahme von der nach den Sicherstellungsgesetzen möglichen abheben. Er ordnet die Beschlagnahme nach dem BLG nicht dem § 134 BGB zu, sondern dem § 136 BGB und läßt damit über § 135 II BGB den gutgläubigen Erwerb einer beschlagnahmten Sache zu. Dies begründet er mit der Erwägung, daß Beschlagnahmeanordnungen des Sicherstellungsrechts die Allgemeinheit zum Adressaten haben und die Beschlagnahmeanordnungen nach § 45 BLG nur einen einzelnen treffen.

Der Auffassung Lohrbergs kann nicht zugestimmt werden. Er verkennt, daß die Beschlagnahme nach dem BLG nicht dem Schutz einzelner Personen dient. Sowohl das BLG als auch die Sicherstellungsgesetze bezwecken die Sicherstellung der Bedarfsdeckung der Zivilbevölkerung und Streitkräfte mit Sachgütern (§§ 1 I Nr. 1 - 2 BLG; 1 I WSG; 1 I ESG; 1 I VSG). Dieses Ziel verfolgen auch die Beschlagnahmeanordnungen aufgrund dieser Gesetze, da sie als Hilfsmittel die Zuführung der Güter an die richtigen Adressaten gewährleisten wollen. Daraus ergibt sich, daß § 45 BLG das öffentliche Interesse,

---

4) LOHRBERG, Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 69

nämlich die Verteidigung der Bundesrepublik, im Auge hat und nicht den Schutz des einzelnen Leistungsempfängers bezweckt. Die Beschlagnahmeanordnungen sind das Mittel, um die Verteidigung möglichst effektiv zu gestalten. Da also die Beschlagnahme nach § 45 BLG dem Interesse der Allgemeinheit an einer wirksamen Verteidigung dient, statuiert sie ein absolutes Veräußerungsverbot und ist unter § 134 BGB zu subsumieren und nicht dem relativen Veräußerungsverbot des § 136 BGB zuzuordnen. Dem steht auch nicht entgegen, daß § 8 I BLG bestimmt, Leistungsempfänger sei der Bedarfsträger, also ein Einzelner. Der Bedarfsträger mag zwar ein individuelles Interesse an der Leistung haben. Das ändert aber nichts daran, daß die Allgemeinheit mit Hilfe des Leistungsempfängers die Verteidigung stärken will. Der Bedarfsträger bekommt die Leistung nicht, weil er sie wünscht, sondern weil es das öffentliche Interesse gebietet. Es kann auch nicht, wie Lohrberg meint, ein wesensmäßiger Unterschied zwischen der Beschlagnahme nach dem BLG und der nach den Sicherstellungsgesetzen darin gesehen werden, ob ganze Warengattungen beschlagnahmt (dann Beschlagnahme nach Sicherstellungsrecht) oder nur einzelne Gegenstände (dann Beschlagnahme nach BLG) mit Beschlag belegt werden, weil Beschlagnahmen nach den Sicherstellungsgesetzen auch für den Einzelfall durch besondere Mitteilung an den Betroffenen erfolgen können [5].

---

5) ebenso HEYMANN, Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft (1921), S. 87, und so auch LOHRBERG selbst, in: Die Lenkung von Produktion und Konsum (1970), S. 74

II. Wirtschaftslenkende Wirkung des Sachleistungsrechts

Festzuhalten bleibt aus den eben gemachten Ausführungen, daß die Nr. 7 erster Halbsatz, 9, 1o des § 2 I BLG und der § 45 BLG wirtschaftslenkenden Inhalt haben und sich deshalb von den Sachleistungspflichten abheben. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß über das Sachleistungsrecht die Wirtschaft nicht in bestimmten Fällen gelenkt werden kann. So sieht § 1 I Nr. 4 BLG vor, daß zur Verlegung von Betrieben, die wegen einer Inanspruchnahme von Grundstücken für die Zwecke des inneren und äußeren Notstands oder zur Erfüllung von Stationierungsverpflichtungen notwendig ist, Sachleistungen angefordert werden dürfen. Das BLG erklärt die Betriebsverlegung, einen Unterfall der Kapazitätslenkung, zum Zwischenziel der Anforderungen von Sachleistungen, die letztlich die Inanspruchnahme von Grundstücken ermöglichen sollen. Gerade weil ein Grundstück, auf dem sich ein Betrieb befindet, zur Überlassung, zum Mitgebrauch oder zu Eigentum angefordert wird, muß der Betrieb verlegt werden. Der Kausalzusammenhang zwischen der Verlegung eines Betriebs und der Inanspruchnahme eines Grundstücks ist zwingend erforderlich [6]. Die Inanspruchnahme der Grundstücke setzt nicht eine Zwangsmaßnahme auf Grund des BLG, LandBG oder des SchutzBerG voraus [7]. Vielmehr genügt es für die Anwendung des § 1 I Nr. 4 BLG, wenn Gebäude oder Grundstücke aufgrund freier Vereinbarung überlassen werden. Die nach dem BLG mögliche Betriebsverlegung ist dennoch als Folgemaßnahme von Grundstücksinanspruchnahmen für die Zwecke der Nr. 1 - 3

---

6) OESTREICHER, BLG, § 1, Anm. 3 d

7) BAUCH-DANCKELMANN-KERST, BLG, § 1 Anm. 5

des § 1 BLG konzipiert [8]. Die Betriebsverlegung selbst steht nicht im Vordergrund, sondern die Ermöglichung bestimmter Sachleistungen. Welche Sachleistungen zur Verlegung von Betrieben angefordert werden können, bestimmt sich nach dem Katalog des § 2 I BLG. Das heißt die Art und Weise der Durchführung der Betriebsverlegungen richtet sich ausschließlich nach dem BLG und nicht nach den Gesetzen oder freien Vereinbarungen, die die Inanspruchnahme der Grundstücke überhaupt erst ermöglicht haben.

Durch diese Regelung in § 1 I Nr. 4 erkennt das BLG, daß die Anforderung von Sachleistungen eine wirtschaftslenkende Wirkung hat und auch haben darf. Untersucht man die Anforderung von Sachleistungen unter wirtschaftslenkendem Aspekt näher, so ergibt sich, daß nicht nur eine Betriebsverlegung, die im übrigen auch auf Grund des I 1 I Nr. 7 ("Verbringung von Produktionsmitteln") WSG möglich ist, durch die Anforderung von Sachleistungen bewirkt werden kann, sondern daß auf Grund des BLG auch Betriebseinschränkungen oder -stillegungen herbeigeführt werden können. So kann gemäß § 2 I Nr. 6 BLG die Wirkung einer Betriebsstilllegung bei einem Betrieb erreicht werden, dessen Produktion nicht verteidigungsnotwendig ist, wenn die Unterlassung des Gebrauchs einer zentralen Maschine im Betrieb als Leistung angefordert wird. Eine Betriebseinschränkung ist erreichbar, wenn die partielle Unterlassung des Gebrauchs der zentralen Maschine verlangt wird. Ohne den Umweg über eine Maschine nehmen zu müssen, die eine Schlüsselstellung im Betrieb einnimmt,

---

8) BAUCH-DANCKELMANN-KERST, aaO

läßt ein auf Grund des § 1 I Nr. 7 ("Verwendung von Produktionsmitteln") WSG erlassene Sicherstellungsverordnung die Anordnung von Betriebsstillegungen oder -einschränkungen auch unmittelbar zu. Hierdurch wird jedoch die Möglichkeit, nach dem BLG Betriebsstillegungen oder -einschränkungen zu erreichen, nicht irrelevant. Vielmehr gewinnt das BLG gerade auf diesem Gebiet seine größte Bedeutung, wenn die Sicherstellungsverordnungen noch nicht angewendet werden können, weil der Eintritt des Spannungs- oder Verteidigungsfalls durch den Bundestag noch nicht festgestellt worden ist.

Trotz der Bedeutung, die die Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses in der eben beschriebenen Weise$ hat, darf nicht übersehen werden, daß der Wirtschaftsablauf nur in Ausnahmefällen durch die Anforderung eines bestimmten einzelnen Leistungsgegenstandes gesteuert werden kann. Im Normalfall hat ein punktueller Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen keine steuernde Wirkung. Wenn sich jedoch Leistungsbescheide an eine Mehrzahl von Personen oder an ganze Gruppen, zum Beispiel an alle Angehörigen eines bestimmten Wirtschaftszweiges wenden oder sie sich auf Sachgattungen, zum Beispiel auf bestimmte Rohstoffe, Waren etc., beziehen, so wird mit steigender Zahl der Leistungsbescheide immer intensiver ein bestimmter Markt beeinflußt. Zum Beispiel kann die Bundeswehrverwaltung nach einem Feststellungsbeschluß der Bundesregierung gemäß § 1 II BLG eine Vielzahl von Leistungsbescheiden verschiedensten Inhalts (§ 2 I Nr. 1, 2, 9, 1o BLG) an Automobilfabriken, Taxiunternehmer oder auch an Bürger, die ein Auto besitzen, erlassen und danach das Angebot und die Nachfrage auf dem Kraftfahrzeugmarkt, insbesondere auf

dem Beförderungssektor, bestimmend lenken. Hier bricht das BLG tief in den Anwendungsbereich des VSG ein, welches in seinem § 1 I Nr. 1, II Nr. 3 Ermächtigungen bereit hält zur Regelung der Benutzung von Verkehrsmitteln und -wegen und der Begründung, Erweiterung oder Beschränkung von Betriebs- und Beförderungspflichten.

Ein weiteres Beispiel für die Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs durch eine Vielzahl von Leistungsbescheiden läßt sich auf dem Gebiet der Produktionslenkung finden. Das BLG gestattet der Verwaltung druch die Anforderung von Gegenständen zu Eigentum (§ 2 I Nr. 2 BLG), die Wirkung eines Liefergebots zu erzielen, welches in der Regel auf die Wendung "Lieferung, Bezug, Zuteilung" in dem § 1 I Nr. 2 WSG und dem § 1 I Nr. 2 ESG gestützt wird. Dem Leistungspflichtigen entspricht der von dem Liefergebot betroffene Unternehmer, dem Leistungsempfänger der durch das Liefergebot Begünstigte. Durch den Leistungsbescheid wird der Leistungspflichtige gezwungen, bestimmte Gegenstände dem Leistungsempfänger zu Eigentum zu überlassen. Es fundet wie bei einem Liefergebot, das bei seiner Ausführung einen Kaufvertrag im Gefolge hat, ein Eigentumswechsel an bestimmten Gegenständen statt. Durch eine Vielzahl solcher Leistungsbescheide kann ein Produzent gezwungen werden, festgelegte Warenmengen an bestimmte Abnehmer zu liefern.

Bei einer geschickten Anforderung von Sachleistungen kann die Verwaltung das Ergebnis von vielen wirtschaftslenkenden Maßnahmen über das BLG erreichen. Die Wirkung einer Kontingentierung, dem Verbot an einen Un-

ternehmer, nicht mehr als eine bestimmte Menge von Waren zu produzieren, kann sie unter Umständen durch eine Vielzahl von Leistungsbescheiden erzielen, die Ausgangsstoffe anfordern oder die dem Unternehmer die Pflicht auferlegen, bestimmte Produktionsmittel nicht mehr zu benutzen. Wie die oben angegebenen zwei Beispiele zeigen, kann die Verwaltung durch eine Vielzahl von Leistungsbescheiden auch die Wirkung einer Kapazitätslenkung oder eines Liefergebots erzeugen. Nicht zu verkennen ist aber, daß für bestimmte Bereiche der Wirtschaftslenkung eine Vielzahl von Leistungsbescheiden kein geeignetes Lenkungsmittel darstellt. So können Betriebseinrichtungen, -übertragungen, Verwendungsverbote, Verfahrens-, Rationalisierungs- oder Standardisierungszwänge über eine Vielzahl von Leistungsbescheiden nicht erreicht werden. Eine weitere Begrenzung der wirtschaftslenkenden Wirkung des BLG ergibt sich aus seinem Anwendungsbereich.

Das Mittel mit einer Vielzahl von Leistungsbescheiden, den Wirtschaftsablauf partiell zu lenken, ist nicht so unpraktisch wie es vielleicht auf den ersten Blick erscheinen mag. Es ist zu bedenken, daß wegen der Vielschichtigkeit und Kompliziertheit der durch die Sicherstellungsverordnungen zu regelnden Materie der Regelfall so aussehen wird, daß erst durch die Zwischenschaltung eines Verwaltungsakte die in einer Sicherstellungsverordnung für eine Vielzahl von Fällen ausgestaltete Regelung auf einen Einzelfall angewendet werden kann. Der Vorteil, die Wirtschaft durch eine Rechtsnorm nach den Sicherstellungsgesetzen generell steuern zu können, verkürzt sich daher sehr stark gegenüber dem Erlaß einer Vielzahl von Leistungsbescheiden.

Der Einwand der mangelnden Praktikabilität der Wirtschaftslenkung mit Hilfe des Sachleistungsrechts kann also letztlich nicht durchgreifen, weil das Endstadium des Verfahrens zur Wirtschaftslenkung nach den Sicherstellungsverordnungen und nach dem Sachleistungsrecht im Regelfall dasselbe ist.

Relevant wird die Möglichkeit, den Wirtschaftsablauf über eine Vielzahl von Leistungsbescheiden zu lenken, wenn für einen bestimmten Regelungsbereich keine Sicherstellungsverordnung erlassen worden ist. Das gleiche gilt, falls eine erlassene Sicherstellungsverordnung nicht anwendbar ist, da der Bundestag den Eintritt des Spannungs- oder Verteidigungsfalls noch nicht festgestellt hat. Der Hauptfall, in dem eine Wirtschaftslenkung über das BLG besonders zum Tragen kommt, stellt jedoch der innere Notstand dar, weil die Sicherstellungsgesetze in dieser Situation nicht angewendet werden dürfen.

III. Ergebnis

Das BLG enthält soweit es eine Anforderung von Werkleistungen und Beschlagnahmen zuläßt, materielles Wirtschaftslenkungsrecht. Darüber hinaus ist festzustellen, daß das BLG über die Anforderung von Sachleistungen ... wirtschaftslenkend wirken kann. Die wirtschaftslenkende Wirkung tritt bei zwei Fallkonstellationen auf: einmal wenn die Unterlassung des Gebrauchs eines Schlüsselgegenstandes angefordert wird, zum anderen wenn sich Leistungsbescheide an eine Mehrzahl von Personen wenden oder auf Sachgesamtheiten beziehen.

§ 9 Kriterien zur Abgrenzung des Sachleistungsrechts vom Recht der Wirtschaftslenkung

Die in der Literatur vorherrschende Meinung [1] trennt im allgemeinen das Leistungsrecht scharf vom Wirtschaftslenkungsrecht. Dabei werden das BLG dem Sachleistungsrecht und die Sicherstellungsgesetze dem Wirtschaftslenkungsrecht zugeordnet. Abgesehen von einigen terminologischen Abweichungen gleichen sich die angegebenen Begründungen der Sache nach. Es wird immer auf den fundamentalen Unterschied von Sachleistungsrecht und Wirtschaftslenkungsrecht und auf die Entstehungsbeschichte des BLG hingewiesen. Ferner wird entweder ausdrücklich oder stillschweigend von der Annahme ausgegangen, das BLG enthalte nur Sachleistungsrecht. In den folgenden Ausführungen soll versucht werden an Hand von bestimmten Kriterien, das Sachleistungsrecht vom Wirtschaftslenkungsrecht abzugrenzen.

I. Gegenüberstellung von Sachleistungsrecht und Sicherstellungsrecht

Im Hinblick auf die jeweiligen rechtlichen Ermächtigungen, die Maßnahmen auf dem Gebiet des Sachleistungsrechts und des Wirtschaftslenkungsrechts zulassen, kann festgestellt werden, daß das Sachleistungsrecht der beweglichen Sachen für den Notstandsfall hauptsächlich im BLG und das Wirtschaftslenkungsrecht in den Sicherstellungsgesetzen geregelt ist. Die verschiedenen gesetzlichen Ermächtigungen sind jedoch kein geeignetes Kriterium, um das Sachleistungsrecht vom Wirtschaftslen-

---

1) LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 26; Schmidt, Wirtschaftslenkung (1967), S. 13o; PAETZOLD, Das Bundesleistungsgesetz (1961), S. 48; v.SPRECKELSEN, BLG, Einführung; TETZLAFF BWV 1967, S. 147, 152; BARTZSCH BWV 1963, S. 242, 244; a.A. SCHMIDT-RIMPLER, HdSW Bd 12, S. 686, 7o8

zu unterscheiden. Die Gegenüberstellung von Sachleistungsrecht und Sicherstellungsrecht ist nicht mit der des Sachleistungsrechts und Wirtschaftslenkungsrechts identisch. Einen anderen Standpunkt vertreten Schmidt [2] und Lohrberg [3]. Sie stellen Sicherstellungsrecht und Leistungsrecht als einander zu unterscheidende Bereiche gegenüber, wobei unter Leistungsrecht allein das Sachleistungsrecht in dem erörterten Sinn [4] verstanden wird. Gemäß dieser Differenzierung unterscheiden sie gleichzeitig das Wirtschaftslenkungsrecht vom Sachleistungsrecht, da nur das Sicherstellungsrecht zur Wirtschaftslenkung ermächtige und das BLG das Sachleistungsrecht regele. Diese Abgrenzung der Wirtschaftslenkung von den Sachleistungspflichten erscheint wenig sinnvoll, weil das Sicherstellungsrecht materielles Sachleistungsrecht enthält und Sicherstellungsrecht und Sachleistungsrecht dem gleichen Zweck dienen.

Die §§ 9 - 14 VSG enthalten Sachleistungspflichten, welche auch im BLG geregelt worden sein könnten. So kann die Deutsche Bundesbahn gezwungen werden, ihre Schienenstrecke anderen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs zum vorübergehenden Gebrauch oder Mitgebrauch zu überlassen (§ 1o II Nr. 1 VSG). Die öffentlichrechtlichen Träger von Bau- und Unterhaltungskosten (zum Beispiel Gemeinden) können verpflichtet werden, Änderrungen vorhandener Verkehrswege zu unterlassen (§ 11 I Nr. 2 VSG). Schon aus diesen beiden Beispielen ergibt sich, daß das Sicherstellungsrecht materielles

---

2) SCHMIDT, Wirtschaftslenkung (1967), S. 13o

3) LOHRBERG, Die Lenkung von Produktion und Konsum (197o), S. 26

4) siehe § 2 II, III

Sachleistungsrecht enthält, denn zwei Hauptfälle der Sachleistungspflichten bestehen in der Unterlassung der Änderung von beweglichen und unbeweglichen Sachen und in der Überlassung von beweglichen und unbeweglichen Sachen zum Gebrauch oder Mitgebrauch (§ 2 I Nr. 1, 6, 7 BLG).

Gegen die Gegenüberstellung von Sicherstellungsrecht und Sachleistungsrecht sprechen auch die gemeinsamen im Notstandsrecht liegenden Ziele dieser Rechtsmaterien. Das BLG und die Sicherstellungsgesetze dienen im Fall des äußeren Notstands der Gesamtverteidigung. Bei ihrem Erlaß hat der Gesetzgeber in erster Linie die Bedarfsdeckung der Streitkräfte und der Zivilbevölkerung im Auge gehabt. Die Versorgung des zivilen und des militärischen Bereichs mit Gütern und Leistungen und die Unterstützung der Streitkräfte zur Gewährleistung ihrer Operationsfreiheit und -fähigkeit sind die gemeinsamen Ziele des BLG und der Sicherstellungsgesetze. Zwar gehen das Bundesleistungsgesetz und die Sicherstellungsgesetze bei der Verfolgung dieser Ziele von unterschiedlichen Ansatzpunkten aus, und sie sind vom Gesetzgeber mit einem unterschiedlichen rechtstechnischen Instrumentarium ausgestattet worden; aber unter dem Gesichtspunkt des verfolgten Zwecks regeln sie keine einander entgegengesetzten Materien.

II. Inhalt der Maßnahmen nach dem Wirtschaftslenkungsrecht und dem Sachleistungsrecht

Als Abgrenzungskriterium des Sachleistungsrechts vom Wirtschaftslenkungsrecht bietet sich der grundlegende Inhalt der die Sachleistungspflichten aktualisierenden

Verwaltungsakte und der der Lenkungsverfügungen an. Bei den Sachleistungspflichten kommt es auf Gegenstände und Güter an, die der Staat benötigt. Im Sachleistungsrecht wird eine Überlassung von beweglichen und unbeweglichen Sachen zum Gebrauch, Mitgebrauch, zu Eigentum oder zu einer irgendwie gearteten Nutzung oder Duldung von Einwirkungen auf bewegliche und unbewegliche Sachen gefordert. Typisch ist der Bezug der Leistungspflicht auf einen individuellen Gegenstand. Die Maßnahmen des Wirtschaftslenkungsrechts gehen über diese auf einen einzelnen genau bezeichneten Gegenstand bezogene Leistungspflicht hinaus und haben eine bestimmt modifizierte Tätigkeit im Bereich eigener Verantwortung und eigenen wirtschaftlichen Wagnisses zum Gegenstand [5]. Die wirtschaftliche Eigenbestimmung wird zwar eingeschränkt, die grundsätzliche Bispositionsfreiheit über die wirtschaftlichen Güter bleibt aber gewahrt. Sachgüter werden nicht ganz oder teilweise, wie bei den Sachleistungspflichten, dem Wirtschaftsablauf entzogen, sondern es wird auf jenen eingewirkt. Die Lenkung des Wirtschaftsprozesses, nicht die Überlassung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen oder die Duldung von Einwirkungen auf diese Gegenstände, beabsichtigen die Maßnahmen des Wirtschaftslenkungsrechts. Die Lenkungsverfügungen fordern vom Unternehmer eine Leistung (ein Verhalten), die dieser in eigener Verantwortung und weitestgehend eigener Entscheidungsfreiheit über den Einsatz der eigenen Wirtschaftskraft erbringen soll.

Der fundamentale Unterschied zwischen Sachleistungsrecht und Wirtschaftslenkungsrecht ist die dem Unternehmer im Wirtschaftslenkungsrecht partiell belassene

---

5) HUBER, WVR Bd I § 7 IV 2; WEBER, Leistungspflichten (1943), S. 96

wirtschaftliche Dispositionsfreiheit. Wenn einem Unternehmer bewegliche oder unbewegliche Sachen, die zum Anlage- oder Umlaufvermögen gehören, durch Leistungsbescheid gemäß Sachleistungsrecht entzogen werden, so kann der Unternehmer nicht mehr als selbständiges Wirtschaftssubjekt über die angeforderten Gegenstände in gewissem Rahmen frei verfügen. Durch Leistungen nach dem Wirtschaftslenkungsrecht hingegen werden keine einzelnen Gegenstände aus der Gesamtheit der sächlichen Mittel eines Unternehmens herausgelöst. Das Wirtschaftslenkungsrecht konzentriert sich vielmehr auf die Endprodukte und gibt Rahmenrichtlinien für den Einsatz der Produktionsmittel und die Art und Weise der Produktion. Nicht zu verkennen ist jedoch, daß das Sachleistungsrecht und das Wirtschaftslenkungsrecht dem Interesse des Staates oder der Bürger am Haben, am Besitz eines Sachgutes dienen. Das Sachleistungsrecht erlaubt das Interesse des Staates unmittelbar durch Leistungsbescheid durchzusetzen. Das Wirtschaftslenkungsrecht erfüllt das Interesse des Staates nur unmittelbar, indem es die Wirtschaft in den Stand versetzt und/oder zwingt, das gewünschte Sachgut zu produzieren.

Auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft werden zum Beispiel vorwiegend Betriebs-, Produktions- und Verwendungspflichten durch die zu erlassenden Sicherstellungsverordnungen zur generellen Steuerung der Wirtschaft eingesetzt. Diese Maßnahmen beziehen sich in der Regel nicht auf einen konkreten Gegenstand wie die des Sachleistungsrechts, sondern betreffen, wenn sie sich überhaupt mit Gegenständen befassen, fast immer ganze Gattungen von Gegenständen. Ferner belassen diese Maß-

nahmen dem Unternehmer ein hohes Maß an wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit. So kann ein Unternehmer, der aufgrund des § 1 I Nr. 5 WSG oder des § 2 I Nr. 9 BLG zu Werkleistungen verpflichtet worden ist, zum Beispiel zur Reparatur von durch Kriegseinwirkung beschädigten Kraftfahrzeugen, in eigener Verantwortung bestimmen wieviel und welche Arbeitskräfte er für die Reparatur einsetzt, ob er Teile auswechselt oder die alten ausbessert. Darf ein Unternehmer nur ein bestimmtes Kontingent von Waren produzieren, so verbleibt ihm die Entscheidungsfreiheit wann, wie und wo die Waren hergestellt werden sollen. Der Unternehmer kann seine Wirtschaftskraft in eigener Verantwortung planvoll einsetzen.

Im Gegensatz zu den Pflichten, die das Recht der Wirtschaftslenkung statuiert, verlangen die Sachleistungspflichten, die ihre Rechtsgrundlage in § 2 I Nr. 1 - 6, 7 letzter Halbsatz, 8 BLG gefunden haben, eine irgendwie geartete Überlassung ider Nutzung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen oder die Duldung von Einwirkungen auf jene. Raum für eine Entscheidungsfreiheit des Leistungspflichtigen bezüglich des Leistungsgegenstands verbleibt nicht. Zweifel könnte allerdings die Einordnung des § 2 I Nr. 6 BLG, der als Leistungspflicht"die Überlassung des Gebrauchs, des Mitgebruachs, der sonstigen Nutzung oder der Änderung von beweglichen und unbeweglichen Sachen" vorsieht, in die Kategorie der Sachleistungspflichten wecken. Bei einer Unterlassungspflicht, bestimmte bewegliche oder unbewegliche Sachen nicht zu gebrauchen oder sonst irgendwie zu nutzen, wird der Gegenstand, auf den sich die Unterlassungspflicht bezieht, dem Wirtschaftsprozess nicht körperlich entzogen im Gegensatz zu den Sach-

leistungspflichten nach § 2 I Nr. 1 - 5 BLG. Diese Bedenken können jedoch ausgeräumt werden. Ob ein Gegenstand dem unmittelbaren Einflußbereich und der Dispositionsbefugnis des Leistungspflichtigen körperlich entzogen wird (so bei § 2 I Nr. 1 - 5 BLG) oder der Pflichtige die wirtschaftliche Dispositionsbefugnis über den Leistungsgegenstand durch eine Unterlassungspflicht verliert, ist gleichgültig, weil in beiden Fällen de iure der angeforderte Gegenstand wirtschaftlich nicht mehr genutzt werden kann und so aus dem Wirtschaftsprozeß ausscheidet. Deshalb gehört auch die im § 2 I Nr. 6 BLG begründete Unterlassungspflicht zu den Sachleistungspflichten.

Typisch für Sachleistungspflichten und als weiteres Unterscheidungsmerkmal zu den Maßnahmen des Rechts der Wirtschaftslenkung ist die Institution des Bedarfsträgers anzuführen, das heißt eines bestimmten Leistungsempfängers (§§ 7 II, 8 I BLG). Gemäß § 7 II BLG werden die Bedarfsträger durch Rechtsverordnung der Bundesregierung oder Landesregierungen bestimmt. § 6 der Rechtsverordnung über Anforderungsbehörden und Bedarfsträger nach dem BLG vom 1.1o.1961 [6] zählt als Bedarfsträger unter anderem den Bund, die Länder und die Gemeinden auf. Das Recht der Wirtschaftslenkung kennt so etwas wie Bedarfsträger nicht. Es läßt vielmehr grundsätzlich offen (Ausnahme ist zum Beispiel das Liefergebot), wer einen bestimmten Gegenstand bekommen soll. Auch aus dem Inhalt der meisten wirtschaftslenkenden Maßnahmen wie Betriebsverlegung, Betriebsstillegung, Herstellungsgeboten, Verarbeitungsvorschriften oder Beschlagnahmen ergibt sich, daß für die Institution des Bedarfsträgers kein Raum bleibt. Ein Bedarfsträger, ein bestimmtes Leistungsempfänger, ist nur

6) BGBl I S. 1786

im Sachleistungsrecht eine sinnvolle Institution, weil das Wirtschaftslenkungsrecht den Wirtschaftsprozess aufrechterhalten will und nicht wie das Sachleistungsrecht dem Wirtschaftsablauf gezielt irgendwelche Gegenstände entzieht und einem Leistungsempfänger überträgt.

III. Ergebnis

Nach diesen Erkenntnissen läßt sich zusammenfassend sagen: die Gegenüberstellung von Sachleistungsrecht und Sicherstellungsrecht eignet sich nicht, das Wirtschaftslenkungsrecht vom Sachleistungsrecht abzuscheiden. Erst der Inhalt der Maßnahmen auf den jeweiligen Rechtsgebieten gibt Aufschluß über den grundlegenden Unterschied zwischen Wirtschaftslenkungsrecht und Sachleistungsrecht. Das Sachleistungsrecht dient der gezielten Einzelbeschaffung von verteidigungsnotwendigen Sachgütern. Es regelt die Überlassung von beweglichen und unbeweglichen Sachen zum Gebrauch, Mitgebrauch, zu Eigentum oder zu einer irgendwie gearteten Nutzung oder die Duldung von Einwirkungen auf bewegliche und unbewegliche Sachen. Das Wirtschaftslenkungsrecht macht dem Betroffenen eine bestimmt modifizierte Tätigkeit zur Pflicht. Es entzieht dem Unternehmer nicht voll die Dispositionsfreiheit über den Einsatz seiner Wirtschaftskraft. Im Gegensatz dazu beläßt das Sachleistungsrecht dem Pflichtigen durch den zumindest partiellen Entzug von beweglichen oder unbeweglichen Sachen keinen Entscheidungsspielraum bezüglich des angeforderten Gegenstands. Wenn das Wirtschaftslenkungsrecht Gegenstände, in seinen Regelungsbereich einbezieht, so sind in der Regel immer nur ganze Gattungen von Gegenständen betroffen.

§ 1o Das Subsidiaritätsprinzip

Trotz der klaren Unterscheidung von Sachleistungsrecht und Wirtschaftslenkungsrecht können beide Gesetzesmaterien auf den Gebieten der Kapazitätslenkung, der Produktionslenkung und der Beschlagnahme gleiche oder einander ähnliche Ergebnisse erzielen [1]. Im äußeren Notstand tritt daher das BLG zu den Sicherstellungsgesetzen hinsichtlich der Wirtschaftslenkung in ein Spannungsverhältnis. Zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses sind verschiedene Wege denkbar.

I. Stellungnahme der Literatur zur Einschränkung der wirtschaftslenkenden Wirkung des BLG

Um die Wirtschaftslenkung nach dem BLG weitgehend auszuschalten, will Tetzlaff [2] das BLG auf Lagerbestände in Unternehmen der Produktion und des Handels nicht angewendet wissen. Er verweist darauf, daß die Anforderung ganzer Lagerbestände der Wirtschaft kein Einzeleingriff mehr sei, sondern ein Eingriff in die Hauptfunktion der Wirtschaft, der Produktion und Distribution, der nur im Rahmen des WSG möglich sei. Dieser These tritt Bartzsch [3] entgegen. Er führt aus, ein Leistungsbescheid stelle auch dann einen Einzeleingriff dar, wenn mit ihm eine Vielzahl von Leistungsgegenständen angefordert werden. Dem ist zuzustimmen, wenn der Leistungsbescheid wendet sich an eine bestimmte Person und schreibt ihr ein konkretes Verhalten (zum Beispiel die Überlassung zwanzig bestimmter Lastkraftwagen zum Gebrauch) im Fall des äußeren oder inneren Notstands vor. Allein aus der Tatsache, daß sich

1) siehe dazu § 8
2) TETZLAFF BWV 1967, S. 147, 152
3) BARTZSCH BWV 1967, S. 153

ein Bündel von Leistungsbescheiden auf Personengruppen oder auf Sachgesamtheiten bezieht, kann nicht auf eine generell-abstrakte Regelung, das heißt auf eine Rechtsverordnung, geschlossen werden. Unterstützend sei auf das Rechtsinstitut der Allgemeinverfügung hingewiesen, welche auf dem Gebiet des Polizeirechts einer Mehrzahl von Personen ein genau beschriebenes Verhalten abverlangt. Solange beim Erlaß der Allgemeinverfügung die Adressaten bestimmt sind, das heißt zahlenmäßig feststehen, und es sich im übrigen um eine konkrete Regelung handelt, ist allgemein anerkannt, daß sie einen Einzelfall regelt [4]. Ferner weist Bartzsch mit Recht darauf hin, daß die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft das Hauptreservoir für Zugriffe nach dem BLG sind. Ob etwa Kraftfahrzeuge aus dem Fuhrpark oder aus der Fertigung eines Wirtschaftsunternehmens in Anspruch genommen werden, macht keinen Unterschied. Der Wirtschaftsprozeß wird in jedem Falle tangiert. Das hierdurch auftretende Problem der Wirtschaftslenkung durch solche Zugriffe sieht auch Bartzsch. Allerdings stellt er nur fest, das BLG sei kein geeignetes Instrument für eine Wirtschaftslenkung. Wie der wirtschaftslenkenden Wirkung einer Vielzahl von Leistungsbescheiden begegnet werden soll, behandelt er nicht. Trotzdem verdient die Meinung von Bartzsch den Vorzug, weil sich das Problem der Wirtschaftslenkung im Falle des äußeren Notstands aufgrund des BLG durch Auslegung des § 3 II BLG lösen läßt.

---

4) VOLKMAR, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (1962), S. 166 ff m.w.N.

II. Eigene Auffassung

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip im § 3 II BLG dürfen Leistungen nicht angefordert werden, wenn sie nach anderen gesetzlichen Ermächtigungen verlangt werden können. Sucht man nun nach Fällen, in denen sowohl das BLG als auch ein Sicherstellungsgesetz angewendet werden können, so finden sich überwiegend solche Fallgestaltungen, die entweder durch eine Vielzahl von Leistungsbescheiden oder auch durch eine Rechtsverordnung geregelt werden können. Ein extremes Beispiel mag die eben angesprochene Schlage verdeutlichen. Werden alle Kraftfahrzeugeigentümer einer bestimmten Stadt über den Rundfunk aufgefordert, ihre Fahrzeuge für eine gewisse Zeit nicht mehr zu benutzen, um wegen der umfangreichen Truppenbewegungen Verkehrsstauungen zu vermeiden, so bieten (unter Nichtbeachtung des § 3 II BLG) sowohl der § 2 I Nr. 6 in Verbindung mit § 47 Nr. 1 BLG als auch der § 1 I Nr. 1 ("Benutzung von Verkehrsmitteln") VSG eine Rechtsgrundlage für eine solche Regelung. Mündlich wird in diesem Fall aufgrund des § 2 I Nr. 6 in Verbindung mit § 47 Nr. 1 BLG ein ganzes Büschel von Leistungsbescheiden mit jeweils konkretem Inhalt an einen zum Verkündigungszeitpunkt objektiv genau feststellbaren Personenkreis erlassen [5]. Durch den Erlaß einer Rechtsverordnung, gestützt auf § 1 I Nr. 1 VSG, kann ein gleiches Ergebnis (Stillegung der Kraftfahrzeuge) erreicht werden, falls jene vorschreibt, daß in Gebieten, in denen große Truppenbewegungen unumgänglich sind, der zivile Kraftfahrzeugverkehr verboten ist, wenn die zuständige Verwaltungsbehörde auf die Notwendigkeit von umfangreichen

---

5) Es ist allgemeine Ansicht, daß die objektive Feststellbarkeit eines Personenkreises für die Annahme eines Verwaltungsakts ausreicht, so unter anderem WOLFF Bd I § 46 VI a und FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (1966), § 11, 1.

Truppenbewegungen hinweist.

Wendet man das BLG auf diesen Fall oder auf vergleichbare Sachverhaltsgestaltungen an, so erzeugt die große Zahl von Leistungsbescheiden eine wirtschaftslenkende Wirkung (Stillegung des Kraftfahrzeugverkehrs der betreffenden Stadt). Da solche Fälle aber gerade diejenigen sind, die auch durch Sicherstellungsverordnung geregelt werden können, weist § 3 II BLG sie jenen zu und schränkt dadurch stark die Wirtschaftslenkung nach dem BLG ein. Durch § 3 II BLG wird damit die Wirtschaftslenkung im Spannungs- und Verteidigungsfall weitgehend, das heißt soweit der Anwendungsbereich der Sicherstellungsverordnungen reicht, den Sicherstellungsgesetzen vorbehalten. Hingegen bleibt die wirtschaftslenkende Wirkung des BLG über einer Vielzahl von im Normalzustand erlassenen Bereitstellungsbescheiden erhalten, soweit auf sie § 3 II BLG nicht angewendet werden kann [6]. Ebenso verhält es sich mit der wirtschaftslenkenden Wirkung des BLG im inneren Notstand, weil dieser von den Sicherstellungsverordnungen wegen ihrer Bindung an Art. 80a GG nicht geregelt werden kann.

Der Gesetzgeber hat durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzip in das BLG, welches sich auf die Konkurrenz mehrerer Rechtssätze bezieht, den Anwendungsbereich dieses Gesetzes weitgehend eingeschränkt. Das BLG stellt im Verhältnis zu den übrigen einfachen Notstandsgesetzen wie WSG, ESG, VSG, SchutzBerG und LandBG eine Art Auffanggesetz dar. Fast alle denkbaren Probleme, die im äußeren Notstand im Regelungsbereich dieser Spezialgesetze anfallen können, sind mit den weiten Ermächtigun-

---

6) Siehe oben § 6 zu der Frage, inwieweit auch Bereitstellungsbescheide dem § 3 II BLG unterliegen.

gen dieser Spezialgesetze lösbar. Das BLG springt erst ein, wenn die Spezialgesetze den konkreten Fall nicht erfassen. Volle Anwendbarkeit erlangt das BLG allerdings zur Zeit im Fall eines inneren Notstands, weil es zur Regelung dieser Ausnahmesituation auf dem Gebiet des Leistungsrechts bisher keine Spezialgesetze gibt.

Lebenslauf

Am 2.1o.1944 wurde ich in Lügde Kr. Detmold geboren. Meine Eltern sind der Ingenieur Robert Rosenkranz und seine Frau Helga, geb. Harms.

Am 5.4.1951 wurde ich in die Volksschule II in Bad Pyrmont eingeschult. Ab Ostern 1955 besuchte ich das math.-naturw. Gymnasium in Blomberg und legte dort am 21.2.1964 die Reifeprüfung ab.

Meine Wehrdienstzeit dauerte vom 2.4.1964 bis 1.4.1966. Ich wurde als Leutnant der Reserve entlassen. Anschließend studierte ich an der Universität Göttingen bis zum Sommersemester 197o Jura. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 3.9.197o vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Celle. Danach wurde ich Korrekturassistent an der Universität Göttingen und habe während dieser Zeit diese Arbeit zum großen Teil angefertigt. Zur Zeit bin ich Referendar bei der Stadt Lüneburg.

Besonderen Dank schulde ich Herrn Prof. Dr. jur. Gerd Rinck, der diese Dissertation angeregt und gefördert hat.